

# Migration et Asile: un défi pour l'Europe

PE 600.414



1. Politique d'asile.....	3
2. Politique d'immigration.....	10
3. La gestion des frontières extérieures.....	16



## **À PROPOS DE LA PUBLICATION**

La présente brochure contient une compilation de fiches techniques rédigées par les départements thématiques et l'unité d'assistance à la gouvernance économique du Parlement dans les domaines concernés.

Les fiches techniques sont régulièrement mises à jour et publiées sur le site internet du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr>

## **À PROPOS DE L'ÉDITEUR**

Auteur de la publication: Parlement européen

Département responsable: Unité pour la coordination des activités éditoriales et de communication

Courriel: [editorial-secretariat@europarl.europa.eu](mailto:editorial-secretariat@europarl.europa.eu)

Rédaction achevée en juin, 2018

© Union européenne, 2018

## **CLAUSE DE NON RESPONSABILITÉ**

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

## 1 - POLITIQUE D'ASILE - [4.2.2.]

La politique d'asile de l'Union européenne a pour but d'offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale dans l'un des États membres et d'assurer le respect du principe de non-refoulement. À cette fin, l'Union travaille à l'élaboration d'un régime d'asile européen commun.

### BASE JURIDIQUE

- Article 67, paragraphe 2, articles 78 et article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)
- Article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

### OBJECTIF

L'objectif consiste à élaborer une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire, qui vise à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être cohérente avec la convention de Genève du 28 juillet 1951 et son protocole du 31 janvier 1967. Ni le traité FUE ni la charte ne donnent de définition des termes «asile» et «réfugié», mais tous deux font explicitement référence à la convention de Genève et à son protocole.

### RÉALISATIONS

#### A. Les apports des traités d'Amsterdam et de Nice

Conformément au traité de Maastricht de 1993, la coopération intergouvernementale en matière d'asile a été intégrée dans le cadre institutionnel de l'Union européenne. En tant qu'acteur principal, le Conseil était tenu d'associer la Commission à ses travaux et d'informer le Parlement au sujet de ses initiatives en matière d'asile. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'était pas compétente en matière d'asile.

En 1999, le traité d'Amsterdam a octroyé de nouvelles compétences aux institutions de l'Union européenne, leur permettant d'élaborer des textes législatifs en matière d'asile selon un mécanisme institutionnel particulier: une période transitoire de cinq ans avec droit d'initiative partagé entre la Commission et les États membres et décision à l'unanimité par le Conseil après consultation du Parlement; la CJUE est également devenue compétente dans certains cas spécifiques. Le traité d'Amsterdam prévoyait également qu'à l'issue de cette première phase, le Conseil pourrait se prononcer en faveur de l'application de la procédure normale de codécision, auquel cas il prendrait ses décisions à la majorité qualifiée. Fin 2004, le Conseil a choisi la procédure de codécision, qui s'applique désormais depuis 2005.

Le traité d'Amsterdam prévoyait que, dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur, le Conseil arrêterait des mesures dans certains domaines, notamment des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un

pays tiers, ainsi qu'un certain nombre de normes minimales (accueil des demandeurs d'asile, statut des réfugiés et procédures).

Avec l'adoption du programme de Tampere en octobre 1999, le Conseil européen a décidé que le régime européen commun serait instauré en deux étapes: l'adoption de normes minimales communes à court terme était censée aboutir à une procédure commune et à un statut uniforme pour les personnes qui se voient accorder l'asile à plus long terme valable dans toute l'Union.

Cette initiative a donné lieu à la première phase du régime d'asile européen commun (RAEC), de 1999 à 2004, pendant laquelle ont été définis les critères permettant de déterminer quel État membre est compétent pour l'examen des demandes d'asile (en remplacement de la convention internationale/intergouvernementale de Dublin de 1990), y compris la création du système européen de comparaison des signalements dactyloscopiques des demandeurs d'asile (Eurodac) destinée au stockage et à la comparaison des empreintes digitales. Pendant cette phase ont également été définies des normes minimales communes que les États membres doivent respecter en ce qui concerne la réception des demandeurs d'asile, les conditions que doivent remplir ces derniers pour obtenir la protection internationale ainsi que la nature de la protection accordée, et les procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié. D'autres actes législatifs traitent de la protection temporaire en cas d'afflux massif.

En novembre 2004, le programme de La Haye appelait de ses vœux l'élaboration des instruments et des mesures pour la deuxième phase, à adopter d'ici la fin 2010, et soulignait l'ambition de l'Union d'aller au-delà des normes minimales et de mettre en place une procédure d'asile unique prévoyant des garanties communes et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant d'une protection. Le pacte européen sur l'immigration et l'asile de 2008 a reporté cette échéance à 2012.

## **B. Le traité de Lisbonne**

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur en décembre 2009, a changé la donne en modifiant les mesures en matière d'asile, qui sont passées de l'établissement de normes minimales à la création d'un système commun comportant un statut et des procédures uniformes.

Le système européen commun d'asile doit comporter les éléments suivants:

- un statut uniforme d'asile,
- un statut uniforme de protection subsidiaire,
- un système commun de protection temporaire,
- des procédures communes pour l'octroi ou le retrait du statut d'asile ou de protection subsidiaire,
- des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande,
- des normes relatives aux conditions d'accueil,
- le partenariat et la coopération avec des pays tiers.

Depuis le traité de Lisbonne, l'article 80 du traité FUE prévoit également expressément le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Les actes de l'Union en matière d'asile

devraient donc, le cas échéant, contenir des mesures appropriées pour l'application de ce principe.

Le traité a également modifié de manière significative la procédure de prise de décision sur les questions liées à l'asile en faisant de la codécision la procédure type.

En outre, les dispositions relatives au contrôle juridictionnel effectué par la CJUE ont été considérablement améliorées. Désormais, les questions préjudicielles peuvent être adressées par toute juridiction d'un État membre et non plus seulement, comme cela était le cas auparavant, par les juridictions nationales statuant en dernier ressort. Cela a permis à la CJUE d'enrichir la jurisprudence en matière d'asile.

Le programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen le 10 décembre 2009 pour la période 2010-2014, réaffirme «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». Il souligne notamment la nécessité d'encourager une véritable solidarité avec les États membres soumis à des pressions particulières et le rôle important que devrait jouer le nouveau Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO).

Bien que la Commission ait présenté ses propositions pour la seconde phase du RAEC dès 2008-2009, les négociations ont progressé lentement. En conséquence, la seconde phase du RAEC a été adoptée à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, avec un changement d'orientation, à savoir le passage de normes minimales à une procédure d'asile commune sur la base d'un statut uniforme de protection.

### C. Instruments juridiques principaux et efforts de réformes actuels

À l'exception de la refonte de la [directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile](#), entrée en vigueur en janvier 2012, la refonte des autres actes législatifs n'est entrée en vigueur qu'en juillet 2013 (le [règlement «Eurodac»](#); le [règlement Dublin III](#); la [directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile](#); et la [directive sur les procédures d'asile](#)), ce qui signifie que leur transposition, reportée à la mi-2015, est survenue au moment du pic de la crise migratoire. En juin 2014, le Conseil européen a défini les «[orientations stratégiques](#) de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (article 68 du traité FUE) pour les prochaines années, en s'appuyant la [communication de la Commission](#) de mars 2014 et en s'inspirant des progrès réalisés grâce au programme de Stockholm. Ces orientations insistent sur le fait que la transposition intégrale et la mise en œuvre effective du régime d'asile européen commun constituent une priorité absolue.

Compte tenu de la pression migratoire qui s'exerce depuis 2014, la Commission a publié l'[agenda européen en matière de migration](#) en mai 2015 (4.2.3.), lequel proposait plusieurs mesures visant à faire face à cette pression, y compris la formule des «hotspots», mises en place par l'EASO, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (anciennement Frontex) et Europol, qui travaillent sur le terrain avec les États membres situés en première ligne afin de procéder rapidement à l'identification et à l'enregistrement des migrants, ainsi qu'au relevé de leurs empreintes digitales. L'approche dite des «hotspots» vise également à contribuer à la mise en œuvre des mécanismes de relocalisation d'urgence pour un total de 160 000 personnes nécessitant une protection internationale, qui ont été proposés par la Commission afin de venir en aide à l'Italie et à la Grèce et qui ont été adoptés par le Conseil le [14 septembre](#) et le [22 septembre 2015](#), après consultation du Parlement européen. La

décision du Conseil a ensuite été confirmée par l'[arrêt](#) de la CJUE du 6 septembre 2017. La relocalisation est conçue comme un mécanisme permettant de traduire dans la pratique le principe de solidarité et le partage équitable des responsabilités énoncés à l'article 80 du traité FUE. Cependant, les taux de relocalisation sont [plus bas qu'on ne l'escomptait](#) et la mise en œuvre des relocalisations est lente.

L'agenda européen en matière de migration de mai 2015 prévoit également d'autres mesures de réforme du RAEC, qui ont été présentées dans deux séries de propositions législatives en mai et en juillet 2016 et qui sont actuellement débattues par le Parlement et le Conseil. L'ensemble d'initiatives législatives vise à améliorer le RAEC, notamment en proposant des règlements directement applicables au lieu de directives (sauf en ce qui concerne les conditions d'accueil, qui feraient toujours l'objet de directives et devraient être transposées dans le droit national), et comprend:

- des mesures visant à simplifier, à clarifier et à raccourcir les [procédures d'asile](#), à offrir des garanties communes aux demandeurs d'asile et à garantir l'application de dispositions plus strictes en matière de lutte contre les abus, y compris une liste commune de pays d'origines sûrs, ce qui devait initialement faire l'objet d'un [règlement distinct](#);
- les personnes pouvant prétendre à une protection internationale ([directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile](#)), afin de parvenir à une plus grande convergence des taux de reconnaissance et des formes de protection, y compris des dispositions plus restrictives sanctionnant les mouvements secondaires des demandeurs et la révision obligatoire du statut, même pour les réfugiés reconnus comme tels;
- les [conditions d'accueil](#), dont les points les plus litigieux concernent le délai d'attente auquel sont soumis les demandeurs de protection internationale avant de pouvoir accéder au marché du travail et l'approche répressive de la Commission, qui veut empêcher les demandeurs de se rendre dans un État membre qui n'est pas compétent pour traiter leur demande d'asile;
- la réforme du [règlement de Dublin](#), qui établit des critères visant à déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale (en principe, le premier pays d'entrée). La proposition conserve les critères actuels du système de Dublin tout en les complétant par un mécanisme d'attribution correcteur destiné à soulager les États membres soumis à une pression disproportionnée. La [proposition de la Commission de septembre 2015](#) sur un mécanisme permanent de relocalisation en cas de crise dans le cadre du système de Dublin est actuellement en situation de blocage au Conseil. De la même façon, la [proposition de modification du règlement de Dublin](#) pour ce qui est de la disposition relative à l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale de mineurs non accompagnés dont aucun membre de la famille ne réside sur le territoire de l'un des États membres a été retirée, et son contenu a été inclus dans la proposition actuelle relative à Dublin III;
- la révision de la [base de données de l'Union contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile](#), pour y inclure également les données à caractère personnel des ressortissants de pays tiers qui ne demandent pas de protection internationale mais qui ont été déclarés en situation irrégulière dans l'Union, pour permettre aux services répressifs d'accéder à la base de données et d'enregistrer les empreintes

digitales des enfants dès l'âge de 6 ans afin de faciliter le suivi et le regroupement familial;

- la transformation de l'EASO qui, de bureau d'appui de l'Union, deviendrait une agence à part entière, à savoir [l'Agence de l'Union européenne pour l'asile](#), chargée de faciliter le fonctionnement du RAEC en garantissant la convergence de l'examen des demandes d'asile à travers l'Union et en assurant le suivi de l'application opérationnelle et technique du droit de l'Union, y compris l'aide apportée aux États membres pour la formation des experts nationaux;
- un [cadre de l'Union pour la réinstallation](#), qui prévoirait des dispositions communes de l'Union en matière d'admission de ressortissants de pays tiers, y compris une aide financière pour soutenir les efforts des États membres en matière de réinstallation, ce qui permettrait de compléter les programmes multilatéraux et nationaux ad hoc actuels en matière de réinstallation.

La [directive de 2001 relative à la protection temporaire](#) en cas d'afflux massif de personnes déplacées est toujours en vigueur mais n'a jamais été appliquée à ce jour, pas même au moment du pic de la crise migratoire, probablement à cause du caractère vague de ses dispositions et des tensions existant entre les États membres au sein du Conseil à propos de la répartition des charges.

#### D. Dimension extérieure

Adoptée en 2011 par la Commission, l'[approche globale de la question des migrations et de la mobilité](#) (AGMM) constitue le cadre global dans lequel s'inscrit la politique de l'Union en matière de migration et d'asile. Elle indique comment l'Union doit mener ses dialogues politiques et sa coopération avec les pays tiers en s'appuyant sur des priorités clairement définies et intégrées à la politique générale de l'Union en matière d'action extérieure, qui couvre notamment la coopération au développement. Ses principaux objectifs consistent à mieux organiser la migration légale, à prévenir et combattre la migration illégale, à maximiser les effets de la migration sur le développement et la mobilité et à promouvoir la protection internationale.

Le Conseil européen et la Turquie ont dégagé un accord en mars 2016 qui vise à réduire le flux des migrants en situation irrégulière transitant par la Turquie pour gagner l'Europe. La [déclaration UE-Turquie](#) indique que tous les nouveaux migrants et demandeurs d'asile arrivant de Turquie sur les Îles grecques et dont les demandes d'asile auront été déclarées irrecevables devront être renvoyés en Turquie. Et pour tout Syrien renvoyé en Turquie, un autre Syrien devrait être réinstallé dans l'Union, avec pour contrepartie la libéralisation des visas pour les citoyens turcs et le versement de six milliards d'euros au titre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie jusqu'à la fin 2018. D'après le [septième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie](#) de septembre 2017, la déclaration reste essentielle pour garantir que le problème migratoire en Méditerranée orientale soit effectivement traité. Cependant, le rapport indique que des faiblesses subsistent: en particulier, les renvois de la Grèce en Turquie ont diminué et le nombre de renvois demeure bien moindre que celui des arrivées, ce qui aggrave la pression sur les structures d'accueil et d'enregistrement des îles.

Au niveau mondial, en septembre 2016, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté à l'unanimité la [déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants](#), jalon politique visant à améliorer la façon dont la communauté internationale fait face aux

mouvements massifs de réfugiés et de migrants et aux situations de réfugiés de longue durée. En conséquence, deux pactes mondiaux doivent être adoptés en 2018, l'un pour les réfugiés et l'autre pour les autres migrants. La déclaration de New York établit un cadre d'action global pour les réfugiés (CAGR) comprenant des actions spécifiques dont le but est d'alléger les pressions exercées sur les pays d'accueil, d'accroître l'autonomie des réfugiés, d'élargir l'accès à des solutions faisant appel à des pays tiers et d'aider à créer dans les pays d'origine les conditions nécessaires au retour des réfugiés dans la sécurité et la dignité; dans le cadre du suivi de la déclaration de New York de 2016, le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés proposera un pacte mondial sur les réfugiés dans son rapport annuel à l'Assemblée générale de 2018.

Lors de sa [session plénière d'avril 2018](#), le Parlement a fait savoir que l'Union et ses États membres devaient assumer un rôle de chef de file dans les négociations en cours au niveau mondial afin d'assurer la complémentarité entre les deux pactes, compte tenu en particulier de la décision des États-Unis de quitter la table des négociations.

#### **E. Financement disponible pour les politiques d'asile**

Le principal instrument de financement au titre du budget de l'Union dans le domaine de l'asile est le Fonds «Asile, migration et intégration», dont les crédits pour la période 2014-2020 ont été revus à la hausse pour passer récemment de 3,31 milliards d'euros à 6,6 milliards d'euros. Ce Fonds a pour objectif de promouvoir la mise en œuvre, le renforcement et l'élaboration d'une approche commune de l'Union en matière d'asile et de migration. D'autres instruments de financement de l'Union, comme le Fonds européen (FSE, [2.3.2](#)), le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD, [2.3.9](#)) et le Fonds européen de développement régional (FEDER, [3.1.2](#)) octroient également des financements, essentiellement pour soutenir l'intégration de réfugiés et de migrants, bien que la part des crédits qui leur sont alloués ne fasse pas l'objet d'une ligne budgétaire distincte et reste donc peu claire.

De la même façon, la dotation initiale à l'EASO pour la période 2014-2020 est passée de 109 milliards d'euros à 456 milliards d'euros.

Il existe, en dehors du cadre financier pluriannuel mais dans le budget de l'Union, des fonds fiduciaires pour les mesures extérieures, comme le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique (1,8 milliard d'euros), qui aide les pays africains à gérer les migrations et le contrôle des frontières, le fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne (500 millions d'euros) et la facilité en faveur des réfugiés en Turquie (voir plus haut, à ce jour 3 milliards d'euros).

Enfin, en dehors du budget de l'Union, il existe le Fonds européen de développement (FED, 30,5 milliards d'euros, dont une contribution de 2,2 milliards d'euros a été versée au fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique), qui se consacre à l'éradication de la pauvreté et à la réalisation des objectifs du programme de développement durable à l'horizon 2030 mais qui est de plus en plus utilisé ces dernières années pour financer les solutions aux problèmes migratoires.

## **RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN**

La [résolution du Parlement du 12 avril 2016](#) sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale des migrations de la part de l'Union européenne



offre une vue d'ensemble des principales positions et préoccupations du Parlement en matière d'asile.

Ce dernier réclame des procédures fiables et équitables, appliquées de manière effective et fondées sur le principe de non-refoulement. Il souligne la nécessité d'éviter une réduction de la protection et de la qualité de l'accueil et de mieux partager le fardeau supporté par les États membres situés aux frontières extérieures de l'Union. Le Parlement invite les États membres à recourir aux possibilités existantes pour accorder des visas humanitaires; il estime que les personnes en quête d'une protection internationale devraient pouvoir introduire leur demande de visa humanitaire européen directement à n'importe quel consulat ou ambassade des États membres, et appelle donc de ses vœux la modification du code des visas de l'Union.

Il estime qu'il convient de prendre de nouvelles mesures afin que le régime d'asile européen commun devienne un système véritablement uniforme: une évaluation complète de sa mise en œuvre est nécessaire. En ce qui concerne le règlement Dublin III, l'une des options envisageables aux fins de la refonte du système de Dublin est la mise en place d'un système centralisé de collecte des demandes au niveau de l'Union dans le cadre duquel chaque demandeur d'asile serait considéré comme une personne cherchant l'asile dans l'Union de manière générale, ainsi que d'un système centralisé de répartition des responsabilités, qui pourrait prévoir des seuils par État membre afin de décourager les mouvements secondaires. Le Parlement souligne l'importance de la reconnaissance mutuelle par les États membres non seulement pour les décisions de refus mais également pour les décisions d'octroyer l'asile.

Le Parlement rappelle que le placement en rétention ne devrait être possible que dans des conditions exceptionnelles, clairement définies et assorties d'un droit de recours juridictionnel. Il soutient la création d'un bureau européen d'appui en matière d'asile.

S'agissant des relations avec les pays tiers, conformément à l'[approche globale de la question des migrations et de la mobilité](#), le Parlement demande que soient intensifiés les efforts de renforcement des capacités et les activités de réinstallation, qui devraient s'effectuer avec le concours des pays tiers accueillant de vastes populations de réfugiés. Le Parlement estime que la coopération avec les pays tiers doit se concentrer sur les causes profondes des flux migratoires illégaux vers l'Europe.

Il a également la possibilité d'introduire un recours en annulation devant la Cour de justice, ce qu'il a fait avec succès, comme le montre l'[arrêt du 6 mai 2008 de la CJUE](#), pour obtenir l'annulation des dispositions relatives aux modalités d'adoption de la liste commune de pays tiers considérés comme pays d'origine sûrs et pays tiers européens sûrs prévue dans la directive 2005/85/CE.

Lectures complémentaires sur le sujet:

- [La migration en Europe](#)
- [La crise des migrants en Europe](#)
- [Politique migratoire de l'Union européenne](#)

Marion Schmid-Drüner  
05/2018

## 2 - POLITIQUE D'IMMIGRATION - [4.2.3.]

Une politique européenne globale en matière de migrations, qui s'inscrit dans une perspective d'avenir et soit fondée sur la solidarité, est un objectif primordial pour l'Union européenne. La politique d'immigration vise à mettre en place une approche équilibrée de la migration légale et de la migration clandestine.

### BASE JURIDIQUE

Articles 79 et 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

### COMPÉTENCES

**Migration légale:** il relève de la compétence de l'Union de définir les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers, entrant et résidant de manière légale sur le territoire d'un État membre, y compris aux fins du regroupement familial. Les États membres demeurent en droit de fixer le nombre de ressortissants de pays tiers entrant sur leur territoire dans le but de rechercher un emploi.

**Intégration:** l'Union peut encourager les États membres à prendre des mesures destinées à promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers séjournant légalement sur leur territoire, et les soutenir dans leur action; cependant, aucune disposition n'est prévue pour harmoniser les dispositions légales et réglementaires des États membres.

**Lutte contre la migration clandestine:** il est du devoir de l'Union de prévenir et de réduire l'immigration irrégulière, notamment par une politique efficace en matière de retour, dans le respect des droits fondamentaux.

**Accords de réadmission:** l'Union est habilitée à conclure avec les pays tiers des accords visant la réadmission, dans leur pays d'origine ou de provenance, des ressortissants des pays tiers qui ne remplissent pas, ou plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour dans l'un des États membres.

### OBJECTIFS

**Définition d'une approche équilibrée de l'immigration:** l'Union a pour objectif d'instaurer une approche équilibrée de gestion de la migration légale et de lutte contre l'immigration illégale. La gestion appropriée des flux de migration implique de garantir un traitement équitable des ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans les États membres, de renforcer les mesures visant à lutter contre l'immigration clandestine, notamment contre la traite et les passeurs, et de promouvoir une étroite coopération avec les pays tiers dans tous les domaines. L'Union poursuit l'objectif d'établir un niveau uniforme de droits et d'obligations des immigrants légaux qui soit comparable à celui des citoyens européens.

**Principe de solidarité:** en vertu du traité de Lisbonne, il convient que les politiques d'immigration soient régies par le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier (article 80 du traité FUE).

## RÉALISATIONS

### A. Évolutions institutionnelles résultant du traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur en décembre 2009 (1.1.5), a introduit la procédure de codécision et la majorité qualifiée en matière de migration légale, ainsi qu'une nouvelle base juridique visant à promouvoir des mesures d'intégration. Désormais, la procédure législative ordinaire s'applique aussi bien aux politiques d'immigration clandestine qu'aux politiques d'immigration légale, ce qui met le Parlement, en la matière, sur un pied d'égalité avec le Conseil en tant que colégislateur. Notons toutefois que les mesures provisoires dans l'éventualité d'un afflux soudain de ressortissants de pays tiers sont adoptées par le seul Conseil, après consultation du Parlement (article 78, paragraphe 3, du traité FUE).

Le traité de Lisbonne a également précisé que les compétences de l'Union dans ce domaine sont partagées avec les États membres, notamment pour ce qui est du nombre de migrants se voyant accorder l'autorisation d'entrer sur le territoire d'un État membre dans le but d'y rechercher un emploi (article 79, paragraphe 5, du traité FUE). Enfin, la Cour de justice est désormais pleinement compétente dans le domaine de l'immigration et de l'asile.

### B. Récentes évolutions politiques

#### 1. Approche globale de la question des migrations et de la mobilité

L'«approche globale de la question des migrations et de la mobilité», adoptée par la Commission en 2011, fixe le cadre général des relations de l'Union avec les États tiers en matière de migration. Elle se fonde sur quatre piliers: l'immigration légale et la mobilité, l'immigration illégale et la traite des êtres humains, la protection internationale et la politique d'asile, ainsi que la maximisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement. Dans le cadre de cette approche, les droits fondamentaux des migrants constituent une thématique transversale.

#### 2. Orientations stratégiques de juin 2014

Le programme de Stockholm sur un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), adopté en décembre 2009 pour succéder aux programmes pluriannuels de Tampere (1999) et de La Haye (2004), est arrivé à échéance en décembre 2014 (4.2.1). En mars 2014, la Commission a publié une nouvelle communication intitulée «[Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité](#)», où elle a tracé les contours de son futur programme concernant l'ELSJ. Conformément à l'article 68 du traité FUE, le Conseil européen a ensuite défini, dans ses conclusions des 26 et 27 juin 2014, les «[orientations stratégiques](#) de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice» pour la période 2014-2020. Il ne s'agit plus ici d'un programme, mais bien de lignes directrices centrées sur un objectif de transposition, de mise en œuvre et de consolidation des instruments juridiques et des mesures existants. Ces orientations soulignent la nécessité de mettre en place une approche globale de la migration, utilisant au mieux la migration légale, offrant protection à ceux qui en ont besoin, luttant contre la migration irrégulière et gérant les frontières avec efficacité.

### 3. Agenda européen en matière de migration

Le 13 mai 2015, la Commission a publié l'[agenda européen en matière de migration](#). Ce programme propose des mesures immédiates pour faire face à la situation de crise qui règne en Méditerranée, ainsi que des actions à entreprendre au cours des prochaines années pour mieux gérer les migrations dans tous leurs aspects.

Pour le moyen et le long terme, la Commission propose des orientations dans quatre directions:

- réduire les incitations à la migration irrégulière,
- gérer les frontières en sauvant des vies et en assurant la sécurité,
- mettre en place une politique commune renforcée en matière d'asile et
- instaurer une nouvelle politique de migration légale en modernisant et en révisant le régime de la «carte bleue», en fixant de nouvelles priorités aux politiques d'intégration et en optimisant les avantages de la politique migratoire pour les personnes concernées et les pays d'origine.

L'agenda lance également l'idée de mettre en place un système européen de relocalisation et de réinstallation (voir la fiche technique relative à la politique d'asile [4.2.2](#)), annonce l'adoption de la formule des «hotspots» (centres d'accueil et d'orientation où les agences compétentes de l'Union interviennent sur le terrain avec les États membres situés en première ligne afin de procéder rapidement à l'identification et à l'enregistrement des migrants et au relevé de leurs empreintes digitales), et propose le déploiement éventuel d'une opération PSDC en Méditerranée pour démanteler les réseaux de passeurs et lutter contre le trafic d'êtres humains (qui a été mise sur pied peu après sous l'appellation [Eunavfor Med opération Sophia](#)).

Le 6 avril 2016, sur la base de cet agenda, la Commission a publié ses orientations en matière de migration légale, mais aussi d'asile, dans une [communication](#). Quatre grands axes sont envisagés en matière de migration régulière: réviser la directive sur la carte bleue, attirer les entrepreneurs innovants dans l'Union, se doter d'un modèle plus cohérent et efficace de gestion de la migration légale au niveau de l'Union en procédant à une évaluation du cadre existant, et renforcer la coopération avec les pays d'origine clés, en vue de garantir des voies d'accès légales à l'Union tout en améliorant, dans le même temps, le taux de retour des personnes qui n'ont pas le droit de rester sur son territoire.

En mars 2018, la Commission a publié un [rapport d'avancement](#) sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, qui examine les progrès accomplis et les lacunes à combler dans cette mise en œuvre.

#### C. Récentes évolutions législatives

Depuis 2008, plusieurs directives majeures ont été adoptées dans le domaine de l'immigration, dont certaines ont déjà été révisées. La Commission procède actuellement à un [bilan de qualité](#) (évaluation REFIT) dans le but d'évaluer et d'analyser la législation de l'Union en vigueur en matière de migration régulière; les premiers résultats devraient être publiés mi-2018.

##### 1. Migration légale

À la suite des difficultés rencontrées lors de l'adoption d'une disposition générale couvrant tout le domaine de l'immigration de main-d'œuvre dans l'Union, l'approche

actuelle consiste à adopter une législation sectorielle, par catégorie de migrants, afin d'élaborer une politique en matière de migration légale au niveau de l'Union.

La [directive 2009/50/CE](#) établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié a instauré la «carte bleue européenne», procédure accélérée pour la délivrance d'un permis spécial de séjour et de travail aux travailleurs de pays tiers, à des conditions plus attractives, afin de leur permettre d'accéder à un emploi hautement qualifié dans les États membres. Le premier rapport de mise en œuvre de cette directive, publié en mai 2014, a mis en évidence plusieurs imperfections. En juin 2016, la Commission a proposé une révision du système en vigueur, notamment des critères d'admission moins stricts, un seuil salarial plus bas et un contrat de travail d'une durée minimale moins longue, de meilleures dispositions en matière de regroupement familial et la suppression des régimes nationaux parallèles; le Parlement et le Conseil y travaillent actuellement.

La directive sur le permis unique ([directive 2011/98/UE](#)) établit une procédure commune simplifiée pour les ressortissants de pays tiers qui demandent à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre, ainsi qu'un socle commun de droits pour les immigrants qui résident légalement dans un État membre. Le premier rapport sur sa mise en œuvre devait être présenté au plus tard en décembre 2016.

La [directive 2014/36/UE](#), adoptée en février 2014, régit les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier. Les travailleurs saisonniers migrants peuvent, tout en conservant leur lieu de résidence principal dans un pays tiers, séjourner légalement et temporairement dans l'Union pour une période maximale variant de cinq à neuf mois (selon l'État membre) pour exercer une activité soumise au rythme des saisons. Cette directive précise également l'ensemble des droits dont peuvent se prévaloir ces travailleurs migrants.

La [directive 2014/66/UE](#) établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe a été adoptée le 15 mai 2014. Cette directive permet aux entreprises et aux multinationales de détacher plus facilement à titre temporaire leurs dirigeants, leurs spécialistes et leurs stagiaires dans leurs filiales et succursales de l'Union européenne.

La [directive \(UE\) 2016/801](#) relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair a été adoptée le 11 mai 2016 et doit être transposée pour le 23 mai 2018 au plus tard. Elle remplace les actes antérieurs visant les étudiants et les chercheurs, en en élargissant la portée et en en simplifiant l'application.

Enfin, le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans l'Union européenne est toujours régi par la directive [2003/109/CE](#) du Conseil, modifiée en 2011 pour étendre son champ d'application aux réfugiés et aux autres bénéficiaires d'une forme de protection internationale. Les travaux en cours sur la [directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile \(4.2.2.\)](#) et la [directive «carte bleue»](#) portent notamment sur les amendements proposés à la directive relative aux résidents de longue durée.

## 2. Intégration

La [directive 2003/86/CE](#) du Conseil régit le droit au regroupement familial. Le rapport de 2008 sur sa mise en œuvre ayant conclu qu'elle n'était pas intégralement et correctement appliquée dans les États membres, la Commission a publié à leur attention, en avril 2014, une [communication](#) comportant des orientations sur les modalités de son application.

Dans le domaine de l'intégration, l'Union dispose d'une compétence limitée. En juillet 2011, la Commission a adopté l'[agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers](#). Plus récemment, en juin 2016, elle a présenté un [plan d'action](#) comprenant un cadre d'action et des initiatives concrètes visant à aider les États membres à intégrer les quelque 20 millions de ressortissants d'États tiers résidant légalement sur le territoire de l'Union. Les instruments européens en la matière sont le forum européen sur la migration (anciennement forum européen sur l'intégration), le [portail européen sur l'intégration](#) et le [réseau européen pour l'intégration](#) (jusqu'en 2016, réseau des points de contact nationaux sur l'intégration).

## 3. Migration irrégulière

L'Union européenne a adopté plusieurs actes législatifs majeurs dans le domaine de la lutte contre la migration irrégulière:

- Le train de mesures relatives aux passeurs comprend la [directive 2002/90/CE](#) du Conseil, qui établit une définition commune de l'infraction d'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, et la [décision-cadre 2002/946/JAI](#) du Conseil, qui instaure des sanctions pénales contre ces pratiques. La [directive 2011/36/UE](#) concerne la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes. Le train de mesures s'est étoffé de la [directive 2004/81/CE](#) du Conseil, qui prévoit l'octroi d'un titre de séjour aux victimes de traite ou de trafic illicite qui coopèrent avec les autorités compétentes (sur la traite, consulter également la fiche relative à la coopération judiciaire en matière pénale [4.2.6](#)). En mai 2015, la Commission a adopté le [plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants \(2015-2020\)](#) et, conformément au plan d'action, elle a réalisé une [évaluation REFIT](#) de l'application du cadre juridique existant, après avoir mené une [consultation publique](#). La Commission a constaté alors qu'elle ne disposait pas de suffisamment d'éléments qui indiqueraient l'existence de poursuites répétées à l'encontre de personnes ou d'organisations ayant apporté une aide humanitaire, et a conclu que le cadre juridique de l'Union relatif au trafic de migrants restait nécessaire dans le contexte actuel. Elle a en outre établi qu'un réexamen du train de mesures relatives aux passeurs n'apporterait pas de valeur ajoutée par rapport à la mise en œuvre pleine et efficace du train de mesures, tandis qu'il a été admis, d'un point de vue général, que des mesures non législatives visant à soutenir les autorités des États membres, les organisations de la société civile ou d'autres parties prenantes, y compris une coopération renforcée avec les pays tiers, pourraient quant à elles apporter une valeur ajoutée.
- La [directive «Retour» \(2008/115/CE\)](#) fixe les normes et les procédures européennes communes applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Le premier rapport sur sa mise en œuvre a été adopté en mars 2014. En septembre 2015, la Commission a publié le [plan d'action de l'Union européenne en matière de retour](#), suivi par l'adoption, en octobre 2015, de conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique en matière de retour. En

En mars 2017, la Commission a complété le plan d'action par une [communication](#) «relative à une politique plus efficace de l'Union européenne en matière de retour — plan d'action renouvelé» et une [recommandation](#) visant à rendre les retours plus effectifs. En septembre 2017, elle a publié une version mise à jour de son «[manuel sur le retour](#)», qui fournit des orientations concernant l'exercice des fonctions des autorités nationales chargées des tâches liées au retour. De plus, en 2016, le Parlement et le Conseil ont adopté le [règlement \(UE\) 2016/1953](#) relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

- La [directive 2009/52/CE](#) détaille les sanctions et les mesures que les États membres sont tenus de prendre à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Le premier rapport sur sa mise en œuvre a été présenté le 22 mai 2014.

Parallèlement, l'Union négocie et conclut avec les pays d'origine et de transit des [accords de réadmission](#) pour le retour des migrants irréguliers, et coopère avec ces pays dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains. Les «comités de réadmission mixtes» contrôlent la mise en œuvre de ces accords, qui sont liés à des accords facilitant la délivrance des visas, dans le but de créer l'incitation nécessaire aux négociations en matière de réadmission dans le pays tiers concerné sans accroître l'immigration irrégulière.

## **RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN**

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement, colégislateur à part entière, participe activement à l'adoption des nouvelles dispositions législatives concernant l'immigration régulière ou clandestine.

Le Parlement a adopté de nombreuses résolutions d'initiative sur les migrations, notamment la [résolution du 12 avril 2016](#) sur la situation en Méditerranée et la nécessité d'une approche globale des migrations de la part de l'Union européenne, par laquelle il évalue les différentes politiques en jeu et élabore un ensemble de recommandations. Le rapport de la commission LIBE, voté en plénière, était assorti des avis de huit autres commissions du Parlement. La résolution contient la position du Parlement sur toutes les politiques pertinentes de l'Union en matière de migration et d'asile, et constitue le point de référence du Parlement dans ce domaine.

Lectures complémentaires sur le sujet:

- [La migration en Europe](#)
- [La crise des migrants en Europe](#)
- [La politique d'asile de l'Union européenne](#)

Marion Schmid-Drüner  
05/2018

### 3 - LA GESTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES - [4.2.4.]

La politique de gestion des frontières a connu des évolutions considérables avec la création d'instruments et d'agences tels que le système d'information Schengen, le système d'information sur les visas et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Une nouvelle phase d'activité s'est ouverte pour faire face aux difficultés liées à l'augmentation des divers flux de migration vers l'Union et à l'augmentation des menaces pour la sécurité.

#### BASE JURIDIQUE

Articles 67 et 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)

#### OBJECTIFS

L'espace Schengen, zone unique sans contrôle aux frontières intérieures, requiert une politique commune de gestion des frontières extérieures. L'Union a par conséquent entrepris de définir des normes communes de contrôle à ses frontières extérieures et de mettre progressivement en place un système intégré de gestion de ces frontières.

#### RÉALISATIONS

Le premier pas vers une politique commune de gestion des frontières extérieures a été franchi le 14 juin 1985, lorsque cinq des dix États membres de la Communauté économique européenne d'alors ont signé un traité international, l'«accord de Schengen», près de la ville frontalière luxembourgeoise de Schengen, qui a été complété cinq ans plus tard par la convention d'application de l'accord de Schengen<sup>[1]</sup>. L'espace Schengen, la zone sans frontières créée par l'acquis de Schengen (c'est ainsi que l'on nomme l'ensemble des accords et des règles y afférents), comprend actuellement 26 pays européens.

##### A. L'acquis de Schengen sur les frontières extérieures

Les règles constituant l'acquis actuel de Schengen sur les frontières extérieures, qui repose sur l'acquis original intégré dans l'ordre juridique de l'Union par le traité d'Amsterdam (1.1.3), se retrouvent dans une vaste série de mesures qui peuvent être divisées en cinq grandes catégories.

Tout d'abord, le socle sur lequel repose la gestion des frontières extérieures est le code frontières Schengen, qui établit les règles de franchissement des frontières extérieures et les modalités de réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures. Deuxièmement, puisque les États membres n'ont pas tous des frontières extérieures à contrôler et ne sont pas tous concernés dans la même mesure par les flux transfrontaliers, l'Union utilise ses fonds de sorte à compenser certains des coûts pesant sur les États membres situés à ses frontières extérieures. Pour la période financière 2014-2020, ce mécanisme de partage des coûts est connu sous le nom

---

[1]Acquis de Schengen — Convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO L 239 du 22.9.2000, p. 19).



de Fonds pour la sécurité intérieure — Frontières et visas. La troisième catégorie de mesures porte sur la mise en place de bases de données centralisées destinées à la gestion des flux migratoires et des frontières: le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) et Eurodac, la base de données européenne des empreintes digitales pour l'identification des demandeurs d'asile et la bonne application du règlement de Dublin (pour plus de détails sur Eurodac et le règlement de Dublin, [4.2.2](#)). Quatrièmement, un train de mesures relatives aux passeurs<sup>[2]</sup> a été élaboré afin de prévenir et de sanctionner l'entrée, le transit et le séjour irréguliers. Enfin, des mesures visant à instaurer une coopération opérationnelle en matière de gestion des frontières ont été mises en place, qui sont centrées sur l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).

## 1. Le système d'information Schengen (SIS)

Le système d'information Schengen, dans sa deuxième génération depuis 2013, fournit l'infrastructure de gestion de l'information nécessaire au contrôle des frontières et à la conduite des activités de coopération policière et judiciaire en matière de sécurité qui s'y rattachent. Les États participants introduisent des «alertes» concernant les personnes recherchées ou portées disparues, les biens perdus ou volés, ainsi que les interdictions d'entrée dans la base de données, qui peut être consultée directement par tous les officiers de police, ainsi que par les autres responsables du maintien de l'ordre et autorités ayant besoin des informations traitées par le système pour remplir leurs fonctions. Lorsque des informations supplémentaires sur les alertes dans le système sont requises, ces informations sont échangées au moyen du réseau national de bureaux Sirene (supplément d'information requis à l'entrée nationale), présents dans tous les États de l'espace Schengen. Ces bureaux coordonnent les réponses aux alertes enregistrées dans le SIS et veillent à ce que les mesures appropriées soient prises, par exemple en cas d'arrestation d'une personne recherchée, lorsqu'une personne qui s'est vu refuser l'entrée dans l'espace Schengen tente d'y entrer à nouveau, qu'un véhicule ou un document d'identité volé est saisi, etc. Le système, ainsi que les bases de données du VIS et d'Eurodac, sont gérés par l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, eu-LISA, dont le siège est à Tallinn, en Estonie. Au 31 décembre 2016, le nombre total d'alertes était de 70,8 millions. La majorité des alertes concernent des documents égarés ou volés (plus de 39 millions) et des véhicules volés (environ 5 millions).

## 2. Le système d'information sur les visas (VIS)

Le but du système d'information sur les visas est d'améliorer la mise en œuvre de la politique commune des visas, la coopération consulaire et les consultations entre les autorités centrales chargées des visas. En 2014, le VIS a traité quelque 8,5 millions de visas. Il comprend en réalité deux systèmes distincts — la base de données centrale du VIS et un système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS) — et est relié à tous les consulats des États Schengen compétents pour l'octroi des visas et à tous les points de passage des frontières extérieures. À ces points de passage, le VIS permet aux garde-frontières de contrôler si une personne détenant un visa biométrique est bien la personne ayant demandé ce visa. Pour ce faire, ils comparent les empreintes digitales relevées avec celles de la signalétique biométrique du visa et avec le contenu de l'ensemble de la base de données du VIS. La base de données a pour but d'aider

---

[2] Voir la directive 2002/90/CE du Conseil et la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil.

à l'identification de toute personne qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire des États membres. Les services répressifs, Europol et, dans certaines circonstances, les pays tiers et les organisations internationales ont accès au système. L'utilisation du VIS pour des questions d'asile ou à des fins répressives n'est pas encore homogène dans les États membres, tandis que les problèmes de qualité des données sont dus essentiellement à une exploitation non optimale de la base de données.

### **3. L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)**

Le rôle principal de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, également appelée Frontex<sup>[3]</sup>, dont le siège se trouve à Varsovie, est de contribuer à une gestion intégrée des frontières extérieures, notion décrite comme un élément fondamental de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (4.2.1). En vertu du droit de l'Union, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes dispose désormais d'un mandat opérationnel renforcé qui englobe l'ensemble des principaux composants de la gestion intégrée des frontières extérieures et se fonde sur les tâches opérationnelles de Frontex en matière de contrôle et de surveillance des frontières aux fins d'une gestion efficace des flux migratoires, y compris par l'organisation de vols communs de retour, et d'un niveau élevé de sécurité dans l'Union. Parallèlement, elle contribue à préserver la libre circulation au sein de l'Union, mais est tenue de respecter pleinement les droits fondamentaux. L'Agence est autorisée à travailler à la fois avec les autorités nationales au sein de l'Union et en coopération avec les pays tiers. En outre, elle peut mener des opérations conjointes sur le territoire de pays tiers voisins d'au moins un État membre de l'Union, en coopération avec ces pays tiers.

### **B. Évolution de la gestion par l'Union de ses frontières extérieures**

Les nombreuses pertes de vies humaines en Méditerranée ces dernières années et l'afflux massif de réfugiés et de migrants depuis septembre 2015 ont accéléré ces évolutions. Avant l'éclatement de la crise humanitaire des réfugiés en Europe, seuls trois pays avaient décidé d'ériger des clôtures aux frontières extérieures afin d'empêcher les migrants et les réfugiés d'atteindre leur territoire: l'Espagne (où les travaux de construction ont été achevés en 2005 et étendus en 2009), la Grèce (travaux achevés en 2012) et la Bulgarie (en réponse à la Grèce, travaux achevés en 2014). Contrairement à ce qui est prévu à l'article 14, paragraphe 2, du code frontières Schengen, lequel dispose que «[l']entrée ne peut être refusée qu'au moyen d'une décision motivée indiquant les raisons précises du refus», un nombre croissant d'États membres ont progressivement entrepris d'ériger des murs ou des clôtures aux frontières afin d'empêcher sans distinction les migrants et les demandeurs d'asile d'accéder à leurs territoires nationaux. Par ailleurs, en l'absence de règles explicites de l'Union sur la construction de clôtures aux frontières extérieures de l'espace Schengen, les États membres ont aussi érigé des barrières entre eux et les pays tiers (notamment le Maroc et la Russie), y compris des pays en préadhésion (l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie et la Turquie) et un État membre candidat à l'adhésion à l'espace Schengen, la Croatie. Des clôtures ont également été érigées au sein de l'espace Schengen, par exemple entre l'Autriche et la Slovénie, tandis que les mesures prises par l'Espagne dans l'enclave de Melilla sont examinées par la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg.

---

[3]Règlement (EU) 2016/1624 du 14 septembre 2016, JO L 251 du 16.9.2016, p. 1.

Dans le cadre de la gestion intégrée des frontières extérieures, les dimensions intérieures et extérieures des mesures de surveillance des frontières de l'Union sont toujours plus étroitement liées. En témoigne la contribution toujours plus importante des acteurs de la défense au développement de la gestion intégrée des frontières, tant au niveau des interventions directes sur le plan opérationnel (fonctions exécutives) que de l'aide fournie aux pays tiers en matière de gestion des frontières (formations, tutorats et fonctions de contrôle et de surveillance), tandis qu'un élément essentiel de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) — EUNAVFOR MED, ou **opération Sophia** — n'est qu'un exemple de la participation opérationnelle des marines nationales des États membres à la mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières extérieures. Le mandat initial des acteurs militaires participant à cette opération était de lutter contre les passeurs. Toutefois, la portée de la mission a été récemment étendue et comprend désormais officiellement des fonctions liées à la gestion intégrée des frontières, et notamment des activités de surveillance, des opérations de recherche et de sauvetage en mer et l'échange d'informations avec les services répressifs des États membres, ainsi qu'avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et Europol.

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a également joué, avec les autres agences concernées de l'Union, un rôle important dans un autre domaine de la réponse apportée aux difficultés auxquelles certains États membres sont confrontés: la création de «points d'accès» (hotspots) et le déploiement d'équipes d'appui à la gestion des flux migratoires. Ces équipes sont gérées par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (4.2.2), Europol (4.2.7) et Frontex, en partenariat avec les autorités nationales et d'autres agences, et elles ont pour mission d'établir l'identité des migrants, d'opérer un tri et de les enregistrer à leur entrée dans l'Union, ainsi que d'organiser des opérations de retour pour ceux qui ne sont pas autorisés à rester. Les opérations maritimes et le soutien direct apporté aux États membres à ces points d'accès constituent une réponse européenne concrète à ce qui est à la fois une crise humanitaire et un défi pour la gestion des frontières.

L'afflux actuel de réfugiés et de migrants, ainsi que des menaces aggravées de terrorisme, conduisent à augmenter l'eupéanisation de la gestion des frontières. En particulier, pour contrer le phénomène dit des «combattants étrangers», la proposition visant à instaurer des contrôles obligatoires des citoyens de l'Union lorsqu'ils entrent dans l'espace Schengen ou lorsqu'ils le quittent par des frontières terrestres, maritimes ou aériennes, et ce au moyen d'une modification ciblée du code frontières Schengen, vient d'être adoptée.

Les autres évolutions clés dans la politique des frontières constituent le paquet «frontières intelligentes», qui vise à moderniser la gestion des frontières en automatisant les contrôles aux frontières et en renforçant les informations à l'entrée et à la sortie, ainsi qu'à combler les déficits d'informations des trois bases de données à grande échelle de l'Union (SIS, VIS et Eurodac) dans deux domaines liés à la gestion des frontières extérieures: la réduction de la migration illégale et des dépassements de la durée de séjour et la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité.

La version révisée du paquet proposée par la Commission en 2016 vise essentiellement à remédier aux lacunes suivantes: la qualité et la vitesse inadéquates des contrôles aux frontières des ressortissants de pays tiers, le fait que, dans le cadre du système actuel, il soit impossible d'assurer un suivi systématique et fiable des ressortissants de pays tiers séjournant dans l'espace Schengen, et les difficultés que

pose l'identification des ressortissants de pays tiers si ceux-ci décident de détruire leurs documents officiels après leur entrée dans l'espace Schengen.

Cela étant, la version 2016 du paquet «frontières intelligentes» de l'Union ne se limite pas aux objectifs de gestion des frontières, comme la réduction des temps d'attente aux frontières, l'amélioration de la qualité des contrôles d'identité ou encore la collecte d'informations plus précises sur les personnes qui dépassent la durée de séjour; elle sert aussi désormais une nouvelle finalité: l'accès des autorités répressives et l'utilisation des données des voyageurs recueillies lors des contrôles aux frontières. En vue d'atteindre ces objectifs, un système d'entrée/sortie (EES) et une modification y afférente du code frontières Schengen viennent d'être adoptés<sup>[4]</sup>. Le règlement en question établit un cadre juridique et l'infrastructure technique pour la collecte automatique de données et l'enregistrement systématique des mouvements de franchissement des frontières extérieures de tous les ressortissants de pays tiers (tant ceux soumis à l'obligation de visa que ceux exemptés de cette obligation) qui se rendent dans l'espace Schengen pour un court séjour (90 jours au maximum sur toute période de 180 jours), et pour contrôler le temps passé par chaque ressortissant de pays tiers dans l'espace Schengen. L'EES est conçu pour calculer la durée de séjour de chaque ressortissant de pays tiers au moyen de l'enregistrement des données relatives aux entrées et aux sorties et signaler tout dépassement de la durée de séjour autorisée.

Aux termes du règlement, la nouvelle base de données centralisée de l'Union devrait être opérationnelle en 2020. L'agence eu-LISA est chargée de mettre en place l'EES en coopération avec les États membres.

En outre, en novembre 2016, la Commission a présenté une proposition législative sur la mise en place d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). La création d'un tel système, assorti d'objectifs similaires au système américain bien connu ESTA, fournirait une modalité supplémentaire de contrôle des voyageurs exemptés de visa. ETIAS déterminerait si un ressortissant d'un pays tiers exempté de l'obligation de visa peut se rendre dans l'espace Schengen et si ce voyage comporte un risque de migration ou d'atteinte à la sécurité. Les informations sur les voyageurs seraient collectées avant leur voyage.

## **RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN**

Au Parlement européen, les réactions à la mise en place de la politique de gestion des frontières extérieures ont été mitigées. Le Parlement a salué, de manière générale, le renforcement du rôle organisationnel de Frontex, ainsi que des autres agences de l'Union, en appelant régulièrement de ses vœux un renforcement du rôle des agences dans une période où l'Union doit affronter une crise migratoire en Méditerranée. De manière générale, il accueille positivement la mise en place de Frontex, mais se montre bien plus méfiant quant aux frontières intelligentes. Après le dépôt de la proposition de la Commission en 2013, il a ainsi exprimé des réserves sur le vaste déploiement de moyens technologiques et sur le traitement massif des données à caractère personnel proposés à des fins de gestion des frontières extérieures. Par ailleurs, les coûts prévus

---

[4]Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011 (JO L 327 du 9.12.2017, p. 20).

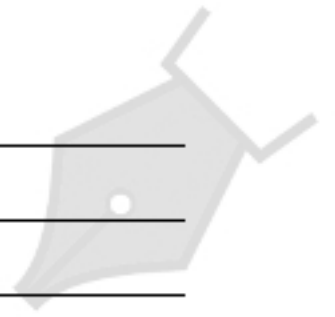
des technologies employées pour les frontières intelligentes, au regard des doutes concernant leurs avantages, n'ont pas rassuré le Parlement. Dans sa résolution du 12 septembre 2013 sur le second rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne, il affirme en effet que «la mise en place potentielle de nouveaux systèmes informatiques dans le domaine des flux migratoires et de la gestion des frontières, par exemple, dans le cadre de l'initiative sur les frontières intelligentes, devrait être examinée avec prudence, notamment au regard des principes de nécessité et de proportionnalité». Il a complété sa position par une question orale à la Commission et au Conseil en septembre 2015, par laquelle il leur demande de préciser leur position sur l'accès des responsables du maintien de l'ordre au système ainsi que sur la pertinence, en la matière, de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne d'avril 2014 relatif à la directive sur la conservation de données (4.2.8). C'est à présent au Parlement de réagir aux propositions qui ont été révisées. En l'absence de progrès rapides sur la proposition relative à la réforme du règlement de Dublin III<sup>[5]</sup>, le Parlement pourrait geler les négociations en cours sur tous les dossiers qui présentent un intérêt pour les ministères de la justice et des affaires intérieures, comme la récente proposition relative à l'interopérabilité, la révision du système Eurodac et d'autres dossiers pertinents<sup>[6]</sup>. Il a déjà suivi avec succès cette démarche en 2012, avec le «gel» de Schengen, lorsqu'il a décidé de cesser toute coopération sur les principaux dossiers du domaine de la justice et des affaires intérieures en cours de négociation à la suite de la décision du Conseil de modifier la base juridique du paquet sur la gouvernance de Schengen.

Udo Bux  
04/2018

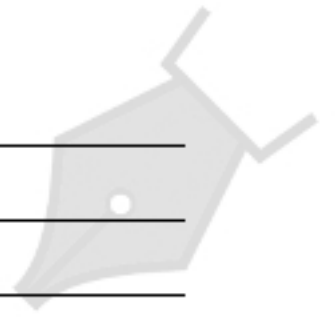
---

[5] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 4 mai 2016 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

[6] Projet de résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).



A series of horizontal lines for writing, consisting of 21 evenly spaced lines that span the width of the page. The lines are thin and black, providing a clear guide for text entry.



A series of 25 horizontal black lines spanning the width of the page, providing a template for handwriting practice. The lines are evenly spaced and extend from the left margin to the right margin, leaving a small gap for the pen nib illustration.



## L'UNION EUROPÉENNE EN UN COUP D'ŒIL

**L'objectif de ces fiches techniques est de donner un aperçu global de l'intégration européenne et de la contribution du Parlement européen à cette évolution.**

Créées en 1979 pour les premières élections directes du Parlement européen, les fiches techniques ont pour but de donner aux non-spécialistes, d'une manière simple, concise et précise, un aperçu global des institutions et des politiques de l'Union européenne, ainsi que du rôle joué par le Parlement européen dans leur évolution.

Le contenu des fiches techniques est structuré en cinq chapitres.

- **Le fonctionnement de l'Union européenne** aborde l'évolution historique de l'Union et les traités successifs, son système juridique, les procédures décisionnelles, ses institutions et organes, ainsi que son financement.
- Le chapitre **Économie, science et qualité de vie** expose les principes du marché intérieur ainsi que de la protection des consommateurs et de la santé publique, aborde plusieurs domaines d'action de l'Union tels que le domaine social, l'emploi, l'industrie, la recherche, l'énergie et l'environnement, présente le contexte de l'Union économique et monétaire (UEM) et explique comment la concurrence, la fiscalité et les politiques économiques sont coordonnées et contrôlées.
- Le chapitre **Cohésion, croissance et emploi** explique comment l'Union aborde ses différentes politiques internes: la politique régionale et de cohésion, l'agriculture et la pêche, les transports et le tourisme, ainsi que la culture, l'éducation et le sport.
- Le chapitre **Citoyens: droits fondamentaux, sécurité et justice** traite des droits individuels et collectifs, notamment la charte des droits fondamentaux, de la liberté, de la sécurité et de la justice, y compris l'immigration et l'asile, ainsi que de la coopération judiciaire.
- **Les relations extérieures de l'Union** portent sur la politique étrangère, la sécurité et la défense, le commerce extérieur, le développement, la défense des droits de l'homme et de la démocratie, l'élargissement et les relations au-delà du voisinage de l'Union.

Rédigées par les départements thématiques et l'unité d'assistance à la gouvernance économique, les fiches techniques sont disponibles en 23 langues. La version en ligne est régulièrement revue et mise à jour – dès que le Parlement européen adopte une position ou une politique importante – tout au long de l'année.

