

Bruxelles, le 21.3.2018
COM(2018) 168 final

2018/0078 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission à approuver, au nom de l'Union, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, dans le domaine de la politique d'immigration

EXPOSÉ DES MOTIFS

Objet de la proposition

La présente proposition porte sur l'approbation du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (ci-après le «pacte mondial pour les migrations») au nom de l'Union européenne.

Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

Les 10 et 11 décembre 2018, la Conférence intergouvernementale qui se tiendra au Maroc doit conduire à l'adoption d'un pacte mondial sur les migrations, comme le prévoyait la résolution 72/244 de l'Assemblée générale des Nations unies du 24 décembre 2017 sur les modalités de la Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières¹.

Dans un monde extrêmement interdépendant, les migrations ne peuvent être gérées efficacement que par l'ensemble de la communauté internationale. Les migrations sont un phénomène mondial qui requiert des solutions mondiales reposant sur les principes de solidarité et de responsabilité partagée.

En septembre 2016, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants², qui a officiellement lancé le processus d'élaboration d'un pacte mondial pour les migrations. Cette déclaration marque une étape importante dans la formulation d'une réponse mondiale aux migrations et aux déplacements forcés. Elle a été saluée par le Conseil européen dans ses conclusions sur les migrations, du 20 octobre 2016³.

Depuis 2016, l'Union participe énergiquement et avec constance au processus d'élaboration du pacte mondial pour les migrations, en publiant, durant la phase en cours de consultation et d'inventaire, les déclarations coordonnées de l'Union par l'intermédiaire des délégations de l'UE. Cette approche unifiée de l'Union a abouti à un projet du pacte mondial pour les migrations qui reflète en grande partie l'acquis et la politique de l'UE, ainsi que son objectif de promotion de solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies.

Au cours des dernières années, l'Union a façonné une stratégie globale à long terme en matière de migrations, englobant tous les aspects de ce phénomène, qui consiste autant à sauver des vies, à offrir une protection à ceux qui en ont besoin, qu'à combattre les causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés, et à apporter un soutien aux populations déplacées de force dans le monde entier. Cette stratégie repose sur un partenariat et une coopération étroite avec les pays partenaires et des organisations telles que l'Union africaine, les Nations unies et les agences onusiennes. Il convient de promouvoir cette approche globale à l'échelle mondiale.

Le Consensus européen pour le développement⁴, adopté en 2017, prévoit que l'UE et ses États membres soutiendront activement l'élaboration par les Nations unies de pactes mondiaux pour

¹ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/244&referer=/english/&Lang=F

² <http://www.unhcr.org/fr/declaration-de-new-york-pour-les-refugies-et-les-migrants.html>

³ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/10/20/european-council-conclusions-migration/pdf>

⁴ Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, 2017/C 210/01 (JO C 210 du 30.6.2017, p. 1).

les migrations et les réfugiés, comme le préconisait la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de 2016.

Avec la publication de l'avant-projet de pacte mondial pour les migrations, le 5 février 2018, et de l'«avant-projet plus» le 5 mars 2018, le processus est entré dans la phase finale des négociations devant aboutir à la Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le pacte mondial pour les migrations, qui se tiendra en décembre 2018 au Maroc.

La date envisagée pour l'approbation du pacte mondial pour les migrations au nom de l'Union est le 10 décembre 2018, à l'occasion de la séance plénière d'ouverture de la Conférence intergouvernementale.

Base juridique

L'article 16 du TUE prévoit que le Conseil exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.

Dans sa politique de coopération au développement au titre de l'article 208 du TFUE, l'Union doit tenir compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. Ces objectifs ont été définis dans une large mesure dans la jurisprudence constante de la Cour, tout récemment encore dans l'arrêt rendu dans l'affaire C-377/12, *Commission/Conseil*⁵, où la Cour a constaté que la migration (y compris la lutte contre l'immigration clandestine) est intégrée dans la politique de développement définie dans le Consensus européen pour le développement. Ce dernier indique que l'UE et ses États membres soutiendront activement l'élaboration par les Nations unies des pactes mondiaux pour les migrations et les réfugiés, comme le demandait la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de 2016. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 reconnaissait que les migrations internationales constituent une réalité pluridimensionnelle qui a une grande importance pour le développement des pays d'origine, de transit et de destination.

Aux termes de l'article 79, paragraphe 1, du TFUE, l'Union doit développer une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.

À ces fins, des mesures doivent être adoptées dans les domaines suivants: les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial; la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres; l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier; et la lutte contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants.

En outre, en vertu de l'article 79, paragraphe 4, du TFUE, des mesures peuvent être établies pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

Le pacte mondial pour les migrations dresse une liste d'objectifs communs en vue de migrations sûres, ordonnées et régulières.

⁵ Arrêt de la Cour du 11 juin 2014 dans l'affaire C-377/12, *Commission/Conseil*, ECLI:EU:C:2014:1903.

Par conséquent, la base juridique des décisions proposées est l'article 16 du TUE en liaison avec les articles 79 et 209 du TFUE. Étant donné que, conformément aux protocoles n° 21 et n° 22 annexés au TUE et au TFUE, l'Irlande, le Royaume-Uni et le Danemark ne participent pas à l'adoption de la décision fondée sur l'article 16 du TUE et l'article 79 du TFUE, deux décisions distinctes sont nécessaires pour l'approbation du pacte mondial pour les migrations au nom de l'Union, l'une fondée sur l'article 16 du TUE et l'article 79 du TFUE, l'autre fondée sur l'article 16 du TUE et l'article 209 du TFUE.

Autres éléments

Le pacte mondial pour les migrations ne donne pas lieu ni n'est destiné à donner lieu à des obligations juridiques au titre du droit national ou international.

Afin de garantir que les décisions du Conseil portant approbation du pacte mondial pour les migrations interviennent à un stade où la fonction de définition de la politique est exercée en substance et que l'UE continue à jouer un rôle actif et à influencer sur l'approbation du pacte mondial pour les migrations, afin de s'assurer que le texte final soit conforme à l'acquis et à la politique de l'UE, une proposition est soumise, à titre exceptionnel, pour permettre l'approbation préalable par le Conseil du pacte mondial pour les migrations.

La Commission européenne reviendra vers le Conseil si le pacte mondial pour les migrations présenté à la Conférence intergouvernementale devait s'écarter fortement du texte joint à la présente décision.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission à approuver, au nom de l'Union, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, dans le domaine de la politique d'immigration

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 16,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 79,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 17, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne énumère les attributions de la Commission et établit en particulier que cette dernière assure la représentation extérieure de l'Union, sauf en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune et les autres cas prévus par les traités.
- (2) L'article 221, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales assurent la représentation de l'Union.
- (3) L'article 16 du traité sur l'Union européenne prévoit que le Conseil exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.
- (4) Dans un monde extrêmement interdépendant, les migrations ne peuvent être gérées efficacement que par l'ensemble de la communauté internationale. Les migrations sont un phénomène mondial qui requiert des solutions mondiales reposant sur les principes de solidarité et de responsabilité partagée.
- (5) En septembre 2016, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants⁶, qui a officiellement lancé le processus d'élaboration d'un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (le «pacte mondial pour les migrations»). La Déclaration de New York marque une étape importante dans l'élaboration d'une réponse mondiale aux migrations et aux déplacements forcés. Elle a été saluée par le Conseil européen dans ses conclusions sur les migrations, du 20 octobre 2016⁷.
- (6) Le pacte mondial pour les migrations ne donne pas lieu ni n'est destiné à donner lieu à des obligations juridiques au titre du droit national ou international.

⁶

<http://www.unhcr.org/fr/declaration-de-new-york-pour-les-refugies-et-les-migrants.html>

⁷

<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/10/20/european-council-conclusions-migration/pdf>

- (7) Le Consensus européen pour le développement⁸, adopté en 2017, prévoit que l'UE et ses États membres soutiendront activement l'élaboration par les Nations unies de pactes mondiaux pour les migrations et les réfugiés, comme le préconisait la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de 2016.
- (8) Depuis 2016, l'Union européenne participe énergiquement et avec constance au processus d'élaboration du pacte mondial pour les migrations, en publiant, durant la phase en cours de consultation et d'inventaire, les déclarations coordonnées de l'Union par l'intermédiaire des délégations de l'UE. Cette approche unifiée de l'Union a abouti à un projet du pacte mondial pour les migrations qui reflète en grande partie l'acquis et la politique de l'UE, ainsi que son objectif de promotion de solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies.
- (9) Au cours des dernières années, l'Union européenne a façonné une stratégie globale à long terme en matière de migrations, englobant tous les aspects de ce phénomène, qui consiste autant à sauver des vies, à offrir une protection à ceux qui en ont besoin, qu'à combattre les causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés, et à apporter un soutien aux populations déplacées de force dans le monde entier. Cette stratégie repose sur un partenariat et une coopération étroite avec les pays partenaires et des organisations telles que l'Union africaine, les Nations unies et les agences onusiennes. Il convient de promouvoir cette approche globale à l'échelle mondiale.
- (10) Avec la publication de l'avant-projet de pacte mondial pour les migrations, le 5 février 2018, et de l'«avant-projet plus» le 5 mars 2018, le processus est entré dans la phase finale des négociations devant aboutir à la Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le pacte mondial pour les migrations, qui se tiendra les 10 et 11 décembre 2018 au Maroc.
- (11) La date envisagée pour l'approbation du pacte mondial pour les migrations au nom de l'Union est le 10 décembre 2018, à l'occasion de la séance plénière d'ouverture de la Conférence intergouvernementale.
- (12) Il est dans l'intérêt de l'Union de contribuer à l'aboutissement de ce processus et il est primordial de préserver l'unité de la position de l'UE pour faire en sorte que le texte final du pacte mondial pour les migrations soit conforme à l'acquis et à la politique de l'UE.
- (13) Il convient donc d'autoriser l'approbation du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, dans la perspective de la Conférence intergouvernementale qui se tiendra en décembre 2018,
- (14) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au TUE et au TFUE, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, le Royaume-Uni ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.
- (15) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au TUE et au TFUE, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.

⁸ Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, 2017/C 210/01 (JO C 210 du 30.6.2017, p. 1).

- (16) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au TUE et au TFUE, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article unique

La Commission est autorisée à approuver, au nom de l'Union, dans le domaine de la politique d'immigration, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, dont l'«avant-projet plus» est joint à la présente décision, lors de la Conférence intergouvernementale qui se tiendra au Maroc les 10 et 11 décembre 2018.

La Commission européenne reviendra vers le Conseil si le pacte mondial pour les migrations présenté à la Conférence intergouvernementale prévue au Maroc les 10 et 11 décembre 2018 devait s'écarter fortement du texte joint à la présente décision.

La Commission et la délégation de l'UE tiendront les États membres informés et assureront la coopération étroite qui convient.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président