

Lettre de MM. Nicolas Sarkozy, Président de la République, et Silvio Berlusconi, Président du Conseil des ministres de la République italienne, adressée à MM. Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen, et José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, sur un nouveau partenariat entre l'Union européenne et les pays du Sud de la Méditerranée et sur une sécurité renforcée au sein de l'espace Schengen, le 26 avril 2011.

Monsieur le Président,

Depuis quelques mois, les pressions aux frontières extérieures communes entraînent des conséquences pour l'ensemble des Etats membres l'Union européenne. La situation migratoire en Méditerranée pourrait rapidement se transformer en une véritable crise qui affecterait la confiance que peuvent avoir nos concitoyens dans la libre circulation de l'espace Schengen. Or cette libre circulation est un acquis majeur de la construction européenne que nos deux pays veulent absolument préserver.

Les travaux déjà engagés doivent se concrétiser et être amplifiés rapidement. Des mesures nouvelles apparaissent également indispensables. Le Conseil européen de juin doit donner l'impulsion politique permettant de dépasser les obstacles pour prendre des décisions concrètes en réponse aux difficultés actuelles. L'Union européenne doit en effet d'une part redéfinir sa relation avec les pays tiers, et notamment ceux du Sud de la Méditerranée, et d'autre part profondément rénover ses règles internes en ce domaine.

I. Un nouveau partenariat avec les pays tiers

Nous avons la conviction que la principale priorité pour l'Union européenne est de trouver très rapidement un accord global avec ses voisins du Sud de la Méditerranée. L'Union doit apporter un soutien important, et s'il le faut massif, à ces pays, en priorité à ceux qui ont choisi la voie de la démocratie.

En contrepartie, nous sommes en droit d'attendre des pays partenaires qu'ils s'engagent dans une coopération rapide et efficace avec l'Union européenne et ses Etats membres dans la lutte contre l'immigration illégale. Cette coopération doit porter sur la gestion de leurs frontières, avec un rôle possible de Frontex pour aider ces pays à lutter contre les départs illégaux et avec une aide européenne pour les accompagner dans leur lutte contre les filières criminelles. Elle doit aussi concerner les réadmissions des migrants clandestins.

Proposons à nos partenaires du sud de la Méditerranée un partenariat global et ambitieux mais n'hésitons pas à faire d'une détermination concrète de leur part à concourir à nos efforts contre

l'immigration illégale une condition préalable et une donnée intrinsèque de ce partenariat. Par ailleurs, il convient que les Etats membres, avec l'aide croissante de l'Union européenne, continuent à contribuer au développement de programmes de protection sur zone d'ores et déjà mis en place par l'action remarquable du HCR et de l'OMI, pour les personnes nécessitant une protection internationale ou pour les personnes bénéficiant d'aide au retour. Il convient aussi que l'Union européenne réfléchisse à certaine forme de facilitation de la mobilité des personnes dans l'espace méditerranéen, en écartant toutefois tout caractère automatique.

II. Une nouvelle solidarité entre les Etats membres

L'afflux massif de migrants qui affecte plus particulièrement certains Etats membres constitue un défi pour tous les partenaires. Ce défi doit être relevé avec la double préoccupation de ne pas adresser de signal erroné, afin de ne pas créer un effet d'appel, et en même temps d'offrir une solidarité concrète maximale à l'égard des Etats membres les plus touchés.

Dans cet esprit, les mécanismes de solidarité financière à l'égard de ces Etats devraient être confortés, notamment en vue de faciliter leur mobilisation comme d'augmenter leurs montants. Si un afflux massif de personnes déplacées en provenance de Libye devait se produire, l'UE devrait être en mesure de mettre en oeuvre, sur la base d'un plan opérationnel préparé à l'avance, des mécanismes de solidarité spécifiques pour l'octroi de la protection temporaire à ces personnes déplacées, en prenant en compte les capacités d'accueil de chacun des partenaires ainsi que les efforts déjà accomplis.

Il est aussi fondamental que l'UE réalise un régime d'asile européen commun. Les instruments permettant de parachever ce régime, y compris l'accès des services répressifs au fichier Eurodac à des fins de lutte contre la criminalité organisée, doivent être adoptés d'ici la fin 2012 dans des conditions soutenables pour les systèmes nationaux d'asile, déjà soumis à une forte pression dans plusieurs Etats membres, certains étant en outre loin d'avoir mis en oeuvre la première vague d'instruments législatifs adoptée il y a quelques années. Les propositions présentées doivent pour cela trouver un nouvel équilibre, plus compatible avec les contraintes de gestion de ces systèmes. Dans la perspective d'atteindre un régime européen d'asile commun, une plus grande convergence dans les normes et les pratiques devrait être soutenue aussitôt que possible, de façon à décourager les mouvements secondaires, et la prévention des abus et des détournements, de sorte que les personnes fondées à demander une protection internationale puissent voir leur dossier instruit dans de bonnes conditions et selon des normes élevées quel que soit l'Etat membre concerné. La politique d'asile, qui est un devoir et une valeur de l'UE, ne doit pas permettre qu'elle devienne un réceptacle d'une immigration irrégulière déguisée. Les Etats confrontés aux difficultés les plus aigües dans le domaine de l'asile doivent bénéficier d'un soutien prioritaire du Bureau européen d'appui en matière d'asile afin d'assurer l'accueil et le traitement des demandes dans des conditions appropriées.

III. Une sécurité renforcée au sein de l'espace Schengen

Renforcer l'agence Frontex constitue un impératif majeur. Dans cette perspective, il faut rendre immédiatement opérationnelles les mesures prévues dans les conclusions du Conseil des Ministres JAI qui s'est tenu à Luxembourg le 11 Avril 2011 où Frontex est invité à accélérer les négociations avec les pays de la région - en particulier la Tunisie - en vue de conclure des accords de travail opérationnels et d'organiser des opérations de patrouille commune, en coopération avec les autorités tunisiennes et en application de toutes les conventions internationales pertinentes, en particulier la Convention des Nations unies sur le droit de la mer ("convention de Montego Bay"). Conformément aux conclusions du Conseil européen, un accord doit être trouvé d'ici juin 2011 sur la révision du règlement de l'agence, allant le plus loin possible dans l'accroissement de ses capacités opérationnelles. L'agence pourrait également ouvrir un bureau spécialisé en Méditerranée et développer ses opérations de surveillance et d'interception : son budget devrait être adapté en conséquence, notamment pour préserver des programmes de types Erasmus pour les gardes-frontières. En outre, Frontex a vocation à être le noyau d'un système européen de garde-frontières. Conformément à l'invitation contenue dans le pacte européen sur l'immigration et l'asile d'octobre 2008, le moment est venu de poser les bases d'un

te système européen, en commençant par exemple par une meilleure utilisation des moyens disponibles sur le Fonds frontières extérieures pour établir un système commun d'inspection des garde-frontières.

Une gouvernance renforcée de l'espace Schengen est d'évidence nécessaire : elle doit être fondée sur des exigences plus strictes et des outils plus efficaces afin de parvenir à davantage de discipline collective et de cohésion dans les niveaux de protection des frontières extérieures communes, y compris en vue de l'élargissement de l'espace Schengen.

Une modification législative du mécanisme d'évaluation s'impose. Cependant l'orientation retenue dans la proposition législative actuelle n'est pas suffisante. Un paquet législatif plus ambitieux devrait être présenté cette année, à partir des principes suivants :

- la procédure d'évaluation doit continuer d'impliquer étroitement les Etats membres, de façon à ne pas se priver de leur expertise et à créer les conditions d'une relation de plus en plus confiante entre eux

- l'agence Frontex, en liaison étroite avec les autres agences compétentes dans le domaine JAI, devrait être le pivot de la coordination de ce dispositif d'évaluation et d'inspection à travers la constitution du vivier d'experts et des équipes d'évaluation y compris la perspective de la création d'inspecteurs européens - , la conduite des missions ainsi que la rédaction des rapports

- examiner la possibilité de rétablir temporairement le contrôle aux frontières intérieures en cas de difficultés exceptionnelles dans la gestion des frontières extérieures communes, dans des conditions à définir.

Enfin, le renforcement de la gouvernance de l'espace Schengen doit faire l'objet d'un suivi politique plus structuré, par exemple en donnant plus de visibilité aux discussions au sein du Conseil JAI sur ce sujet et en organisant un débat annuel au sein du Conseil européen.

Nous sommes convaincus que l'Union européenne a collectivement les moyens de renforcer son espace commun de liberté et de sécurité comme elle a su trouver des réponses pour renforcer sa gouvernance économique. C'est vital pour la confiance des citoyens dans la construction européenne. Le prochain Conseil européen doit permettre de prendre les décisions nécessaires à cet effet.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.