



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.12.2021
COM(2021) 752 final

2021/0401 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à des mesures provisoires d'urgence en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et
de la Pologne**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Déclenchement de l'article 78, paragraphe 3, du TFUE en réponse à l'instrumentalisation des migrants aux frontières extérieures

Dans ses conclusions des 21 et 22 octobre 2021, le Conseil européen a indiqué que l'UE n'acceptait aucune tentative de pays tiers visant à instrumentaliser les migrants à des fins politiques. Les dirigeants se sont engagés à continuer de lutter contre l'attaque hybride en cours qui a été organisée par le régime biélorusse. Ils ont également rappelé la nécessité d'assurer des retours effectifs et la mise en œuvre intégrale des accords et arrangements de réadmission, en appliquant l'effet de levier nécessaire. Ils ont déclaré que l'Union européenne restait déterminée à assurer un contrôle efficace de ses frontières extérieures. Dans ce contexte, le Conseil européen a invité la Commission à proposer tout changement nécessaire au cadre juridique de l'UE, ainsi que des mesures concrètes s'appuyant sur un soutien financier adéquat afin d'assurer une réponse immédiate et appropriée, conformément au droit de l'UE et aux obligations internationales, y compris le respect des droits fondamentaux.

Étant donné que la Lettonie, la Lituanie et la Pologne sont confrontées à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers qui ont été instrumentalisés par la Biélorussie à des fins politiques, parmi les mesures concrètes envisagées, la Commission présente une proposition de mesures d'urgence provisoires fondées sur l'article 78, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Elle répond également à une demande des États membres touchés de pouvoir recourir à des mesures provisoires pour faire face efficacement à la situation migratoire d'urgence aux frontières de l'UE. Il s'agit donc d'une réponse à l'attaque hybride menée contre l'UE dans son ensemble.

La Biélorussie menace l'Union, en particulier la Lettonie, la Lituanie et la Pologne, par des mesures entraînant une augmentation sans précédent du nombre de franchissements non autorisés des frontières depuis son territoire. Alors que, ces dernières années, pratiquement aucune tentative de franchir illégalement les frontières extérieures de la Biélorussie vers l'UE n'avait été constatée, depuis l'été 2021, le nombre de franchissements non autorisés n'a cessé d'augmenter. Ces agissements constituent une attaque hybride qui témoigne d'une tentative déterminée de créer une crise continue et prolongée, dans le cadre d'un effort concerté plus large visant à déstabiliser l'Union européenne et à porter atteinte à la société et aux institutions fondamentales. Ils représentent une menace réelle et constituent un danger pour la sécurité de l'Union.

L'objectif de la présente proposition est de soutenir la Lettonie, la Lituanie et la Pologne en établissant les mesures et le soutien opérationnel nécessaires pour gérer de manière humaine, ordonnée et digne, en respectant pleinement les droits fondamentaux, l'arrivée de personnes instrumentalisées par la Biélorussie. Cette proposition complète les efforts diplomatiques et les autres mesures adoptées par l'Union pour faire face à cette attaque hybride.

Du fait de leur instrumentalisation par la Biélorussie, les migrants se trouvent dans une situation dramatique à la frontière entre l'UE et la Biélorussie. Les agissements de la Biélorussie ont engendré une crise humanitaire, un certain nombre de décès ayant déjà été confirmés. La responsabilité première de remédier à cette crise incombe à la Biélorussie.

Celle-ci est liée par la convention de Genève, y compris en ce qui concerne le principe de non-refoulement, et a adhéré au Pacte mondial. Par conséquent, alors que l'UE va continuer à apporter une aide humanitaire aux personnes qui en ont besoin sur le territoire de la Biélorussie, la Biélorussie doit assurer une protection adéquate des réfugiés sur son territoire et coopérer à cette fin avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). La Commission et le Service européen pour l'action extérieure travaillent en étroite coopération avec les Nations unies et leurs agences spécialisées, ainsi qu'avec les organisations compétentes en matière de droit de l'homme, afin d'empêcher l'aggravation de la crise humanitaire, notamment en raison de la détérioration des conditions météorologiques.

En raison de cette instrumentalisation, 7 831 ressortissants de pays tiers étaient entrés de manière non autorisée sur le territoire de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne en provenance de Biélorussie au 21 novembre 2021, contre 257 pour toute l'année 2020. En outre, il y a eu 2 676 demandes d'asile en Lituanie, 579 en Lettonie et 6 730 en Pologne. Enfin, 42 741 tentatives de franchissement de la frontière ont été contrées par les trois États membres en question. Bien qu'il soit difficile de réaliser une estimation exacte, jusqu'à 10 000 migrants supplémentaires pourraient actuellement être bloqués en Biélorussie, et de nouvelles arrivées ont lieu quotidiennement.

En conséquence, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne ont déclaré l'état d'urgence. Malgré tous les efforts déployés par l'Union et les États membres, la situation a continué de se détériorer. Les ressortissants de pays tiers cherchent toujours à entrer sur le territoire de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne depuis la Biélorussie et, malgré les améliorations actuelles, la situation reste très instable.

À la suite de la notification faite en juin par la Lituanie, la Commission a mis en place un mécanisme de suivi régulier par l'intermédiaire du réseau de préparation et de gestion des crises en matière de migration («Migration Blueprint Network»), conformément à la recommandation (UE) 2020/1366 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à un mécanisme de l'UE de préparation et de gestion des crises en matière de migration¹. Dans ce cadre, les États membres concernés, le Service européen pour l'action extérieure, les agences de l'UE compétentes et les services de la Commission partagent des données, des informations et des renseignements, qui font l'objet de rapports réguliers.

L'Union européenne soutient les États membres visés par le régime biélorusse. Depuis le début de la crise, la Commission s'est employée à mettre en œuvre la solidarité de l'Union avec la Lettonie, la Lituanie et la Pologne. Elle a octroyé une aide financière d'urgence de 36 millions d'EUR à la Lituanie en juillet. Outre les 360 millions d'EUR prévus pour ces États membres au titre de l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV) pour cette période financière, la Commission a également mis à disposition un complément supplémentaire d'environ 200 millions d'EUR pour 2021 et 2022.

Par ailleurs, la Lituanie a activé le mécanisme de protection civile de l'UE le 15 juillet 2021, et la Commission a coordonné l'aide fournie par 19 États membres. Grâce au mécanisme, la Lituanie a reçu des tentes, des lits, des systèmes de chauffage et d'autres articles essentiels pour répondre aux besoins des migrants présents sur son territoire. Cette possibilité reste ouverte à la Lettonie et à la Pologne.

¹ JO L 317 du 1.10.2020, p. 26.

Un autre aspect important est le soutien opérationnel apporté par les agences de l'UE. À la demande de la Lituanie, dès le début de la crise, l'UE a immédiatement déployé son aide. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a apporté un soutien opérationnel à la Lettonie et à la Lituanie afin de les aider à faire face à cette situation d'instrumentalisation. L'EASO a notamment fourni une aide pour le traitement des demandes d'asile, la gestion de l'accueil et les services d'interprétation. L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) et Europol ont également apporté un soutien aux États membres qui en ont fait la demande. En particulier, les agences de l'UE ont déployé des experts pour effectuer des opérations de contrôle aux frontières et de renseignement. Elles ont également œuvré au renforcement des capacités en matière de retour et à la mise en œuvre d'opérations de retour. Ce soutien a d'ores et déjà permis de mener à bien un grand nombre d'opérations de retour. Aujourd'hui, le soutien mobilise plus de 111 garde-frontières, plus de 82 experts en matière d'asile et deux agents invités d'Europol. Les agences peuvent maintenant continuer à renforcer leur soutien opérationnel, et il est important que les trois États membres en tirent pleinement parti.

Ce soutien financier et opérationnel a été étayé par des actions de politique étrangère visant à lutter contre l'instrumentalisation des migrants et à réduire les arrivées. Il a été décidé dans le contexte du blocage actuel avec la Biélorussie, survenu après les élections présidentielles frauduleuses d'août 2020, qui ont été suivies d'une aggravation et d'une généralisation de la répression exercée par le régime de Loukachenko contre son propre peuple, ainsi que de l'atterrissage forcé d'un vol de Ryanair. Outre un large ensemble de sanctions économiques et financières et l'interdiction du survol de l'espace aérien de l'UE et de l'accès aux aéroports de l'UE pour les transporteurs biélorusses en réaction aux élections frauduleuses et au détournement d'un vol de Ryanair, l'Union a pris des mesures supplémentaires à titre de réponse spécifique à l'instrumentalisation des migrants par la Biélorussie. Le 9 novembre 2021, le Conseil a adopté la proposition de la Commission relative à la suspension partielle de l'accord entre l'UE et la Biélorussie visant à faciliter la délivrance de visas. Le 15 novembre 2021, le Conseil a modifié le régime de sanctions de l'Union à l'égard de la Biélorussie. L'UE est désormais en mesure de cibler à la fois des personnes et des entités qui organisent des activités facilitant le franchissement illégal de ses frontières. Le Conseil est également parvenu à un accord politique sur un cinquième ensemble d'inscriptions sur la liste noire. Le 23 novembre 2021, la Commission a présenté une proposition visant à prévenir et à restreindre les activités des opérateurs de transport qui pratiquent ou facilitent le trafic ou la traite d'êtres humains à destination de l'UE.

La Commission, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ainsi que les États membres ont déployé des efforts diplomatiques intenses auprès des principaux pays d'origine ou de transit des ressortissants, afin d'empêcher de nouvelles arrivées de ces ressortissants par la Biélorussie. Ils ont notamment sensibilisé les pays tiers à la nécessité de lutter contre la désinformation biélorusse et d'obtenir un soutien pour le retour et la réadmission de leurs propres ressortissants. Des contacts directs ont également été pris avec les compagnies aériennes et les autorités de l'aviation civile afin d'étudier les moyens de limiter les déplacements de mauvaise foi vers la Biélorussie.

Ces mesures ont rapidement porté leurs fruits, mais la situation à la frontière reste très fragile, la Biélorussie persistant à instrumentaliser les migrants qui continuent d'arriver aux frontières extérieures de l'Union. Il est essentiel de faire preuve de vigilance et de se préparer à réagir rapidement aux nouveaux développements.

Tout en continuant à aider les États membres concernés sur le plan opérationnel et financier, l'Union devrait les doter des outils juridiques leur permettant d'intervenir rapidement pour défendre leur sécurité nationale et celle de l'Union. Ces mesures devraient compléter celles prises par l'Union et les États membres concernés. En vertu de l'article 78, paragraphe 3, du TFUE, le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix des mesures pouvant être prises afin de répondre de manière rapide et efficace à une situation d'urgence particulière. Ces mesures peuvent évoluer et être adaptées, pourvu qu'elles conservent leur caractère provisoire.

Les mesures prévues dans la présente proposition permettent aux États membres concernés de gérer la situation de manière contrôlée et efficace, dans le plein respect des droits fondamentaux et des obligations internationales, comme souligné dans l'appel lancé par le Conseil européen à la Commission.

Les dispositions vont au-delà de celles prévues dans la directive 2013/32/UE relative aux procédures d'asile en cas d'arrivée d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides et visent à faire face à la situation spécifique de l'instrumentalisation de migrants, sans porter atteinte au droit d'asile ni au principe de non-refoulement.

Les dispositions de la directive relative aux procédures d'asile ne sont pas destinées à faire face à des situations dans lesquelles l'intégrité et la sécurité de l'Union sont menacées par l'instrumentalisation de migrants. C'est pourquoi la présente proposition établit une procédure d'urgence temporaire pour la gestion de la migration et de l'asile, adaptée aux besoins des États membres concernés par la situation actuelle. La procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile et les autres mesures prévues par la présente décision visent à aider les États membres concernés à prendre les mesures nécessaires pour réagir efficacement aux actions hostiles du pays tiers, conformément aux valeurs fondamentales de l'Union.

La Lituanie, la Lettonie et la Pologne ont renforcé la surveillance des frontières et d'autres mesures de contrôle aux frontières afin de protéger l'intégrité et la sécurité de l'Union. Elles doivent en outre gérer les ressortissants de pays tiers arrivant à leurs frontières. Dans le cadre de ces mesures, ces États membres ont été contraints par la situation actuelle de limiter le nombre de points de passage frontaliers ouverts et ont déployé un nombre important de gardes-frontières le long de la frontière verte.

Les mesures prévues par la présente décision sont de nature temporaire, extraordinaire et exceptionnelle et compléteront les mesures de contrôle aux frontières par des mesures spécifiques dans le domaine de l'asile et du retour. Compte tenu de la situation actuelle et du fait que les actions concertées de l'Union ont commencé à produire des résultats en réduisant les arrivées, ces mesures devraient être applicables pour une période de six mois. Cette période est jugée suffisante pour permettre aux États membres concernés de gérer efficacement cette situation exceptionnelle. Avant l'expiration de ce délai de six mois, la Commission réévaluera régulièrement la situation et pourrait proposer au Conseil de proroger ou d'abroger l'application des mesures prévues dans la présente proposition.

La procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile établie dans la présente proposition prévoit des dispositions procédurales spécifiques pour l'enregistrement et le dépôt des demandes de protection internationale, un allongement des délais d'enregistrement et la possibilité de prendre une décision, à la frontière ou dans la zone de transit, sur la recevabilité ou sur le fond de toutes les demandes, sauf lorsque des vulnérabilités spécifiques ne peuvent pas être prises en charge. Elle prévoit également des dispositions spécifiques pour le retour et

pour les conditions matérielles d'accueil. Ces mesures s'accompagnent d'une série de garanties. Pour tous les autres aspects, la directive relative aux procédures d'asile, et en particulier les garanties prévues dans son chapitre II, s'appliquent.

La proposition comprend également un chapitre consacré au soutien opérationnel en vue d'un éventuel renforcement du soutien apporté par les agences de l'UE à la demande des trois États membres concernés.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La présente proposition est pleinement conforme au nouveau pacte sur la migration et l'asile adopté en septembre 2020 et aux propositions législatives qui l'accompagnent.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La présente proposition est cohérente avec la nécessité de maintenir à un faible niveau la pression exercée par les arrivées irrégulières et de garantir des frontières extérieures solides, conformément à l'approche globale définie dans le nouveau pacte sur la migration et l'asile. Elle vient compléter le code frontières Schengen et la prochaine réforme de Schengen, au cours de laquelle la Commission a l'intention de proposer un cadre permanent pour faire face aux éventuelles instrumentalisations auxquelles l'Union pourrait encore être confrontée à l'avenir. Elle vise également à réduire les mouvements ultérieurs de migrants en situation irrégulière et la pression exercée sur l'espace Schengen. Il convient d'assurer des retours et des réadmissions rapides et efficaces dans une situation d'instrumentalisation, conformément à l'approche globale de la gestion des migrations exposée dans le nouveau pacte sur la migration et l'asile. La présente proposition est également cohérente avec l'action extérieure de l'Union, notamment avec des mesures restrictives, et devrait être utilisée parallèlement à celle-ci. Elle s'inscrit dans le cadre d'un ensemble complet d'actions de l'UE visant à contrer l'attaque hybride et la pression migratoire créée artificiellement aux frontières de l'UE.

2. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Résumé des mesures en objet

1) Procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile aux frontières extérieures

Confrontées à une attaque hybride, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne ont été contraintes de limiter au minimum la circulation frontalière en réduisant le nombre de points de passage frontaliers ouverts, en vue d'empêcher les entrées non autorisées et de protéger leur sécurité nationale et leur intégrité territoriale.

Toutefois, de nombreux migrants sont toujours bloqués sur le territoire des trois États membres concernés et la situation demeure instable du côté biélorusse de la frontière, avec la poursuite des arrivées irrégulières. Afin de garantir une approche cohérente avec les mesures de contrôle aux frontières dans la situation d'urgence actuelle et de permettre à la Lettonie, à la Lituanie et à la Pologne de gérer les flux actuels, mais aussi les personnes déjà présentes sur leur territoire, la présente proposition instaure une procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile à l'égard des ressortissants de pays tiers appréhendés ou retrouvés à proximité de la frontière avec la Biélorussie après être entrés illégalement ou après s'être présentés eux-mêmes aux points de passage frontaliers.

a) Procédure d'asile aux frontières extérieures

Les principales caractéristiques de cette procédure sont les suivantes:

- **Possibilité pour les États membres concernés d'enregistrer une demande d'asile et de permettre son dépôt effectif uniquement à des points d'enregistrement spécifiques situés à proximité de la frontière, y compris aux points de passage frontaliers désignés à cet effet**

Dans le cadre de cette procédure, les États membres concernés devraient pouvoir exiger que l'enregistrement et le dépôt des demandes de protection internationale aient lieu à des points d'enregistrement spécifiques situés à proximité de la frontière, y compris aux points de passage frontaliers désignés à cet effet. Cela permettrait une gestion plus ordonnée des flux, tout en étant conforme aux possibilités déjà offertes par la directive relative aux procédures d'asile.

En vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive relative aux procédures d'asile, un État membre peut exiger que les demandes de protection internationale soient introduites en un lieu désigné. Toutefois, la directive ne précise pas où l'enregistrement doit avoir lieu. L'article 6, paragraphe 1, de la directive exige uniquement que les demandes de protection internationale soient enregistrées une fois qu'elles sont introduites. Les États membres peuvent donc désigner des points d'enregistrement spécifiques, qui peuvent inclure des points de passage frontaliers, comme lieu d'enregistrement et de dépôt d'une demande de protection internationale. En vertu de l'article 6, paragraphe 2, les États membres veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais. Pour cette raison, et afin de garantir un accès réel et effectif à la procédure d'asile, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne doivent garantir qu'un nombre suffisant de points d'enregistrement, y compris des points de passage frontaliers, soient désignés et ouverts à cette fin et que les demandeurs reçoivent des informations sur la localisation des points les plus proches pour introduire leur demande.

- **Délai d'enregistrement porté à quatre semaines au maximum**

La procédure d'asile spécifique aux frontières extérieures prévoit un délai de quatre semaines au maximum pour l'enregistrement des demandes de protection internationale (pour comparaison, la directive sur les procédures d'asile fixe un délai de trois ou six jours et, en cas d'afflux massif, jusqu'à 10 jours).

La Lettonie, la Lituanie et la Pologne pourraient avoir besoin de cette souplesse pour répondre efficacement aux actes hostiles de la Biélorussie et pour gérer l'afflux soudain de migrants étant donné l'instrumentalisation de la situation et l'attaque hybride menée par la Biélorussie.

Du fait de l'ingérence/l'intervention soudaine et imprévisible de la Biélorussie, les États membres concernés doivent réaffecter des ressources pour protéger leur intégrité territoriale, en plus de gérer l'afflux de ressortissants de pays tiers à leurs frontières, et peuvent donc avoir besoin de temps pour réorganiser leurs ressources et accroître leurs capacités, notamment avec le soutien des agences de l'UE.

Si les États membres recourent à cette prolongation de délai, ils enregistreront et examineront en priorité les demandes susceptibles d'être fondées ou les demandes introduites par des mineurs et des membres de leur famille.

- **Possibilité d'appliquer la procédure accélérée à la frontière pour toutes les demandes**

Dans la situation actuelle, les mesures devraient aider les États membres concernés à protéger leur intégrité territoriale et à empêcher, dans le respect des droits fondamentaux, l'entrée des personnes qui ne remplissent pas les conditions d'entrée. L'examen d'une demande à la frontière sans autoriser l'entrée sur le territoire, conformément à l'article 43 de la directive sur

les procédures d'asile, offre ce type de protection mais en vertu des règles actuelles, le bien-fondé des demandes ne peut être examiné dans le cadre d'une procédure à la frontière que dans un nombre limité de situations. Même si ce pourrait être le cas, sous certaines conditions, pour des demandeurs entrés illégalement sur le territoire, la présente décision étend cette possibilité à tous les demandeurs en n'excluant aucune catégorie.

La proposition permet à la Lettonie, à la Lituanie et à la Pologne d'appliquer, dans le cadre de la procédure d'asile spécifique, la procédure accélérée à la frontière pour statuer sur la recevabilité et sur le fond de toutes les demandes, sauf dans les cas où il n'est pas possible d'apporter un soutien approprié à des demandeurs ayant des problèmes de santé particuliers. Cette mesure limitera la possibilité pour la Biélorussie d'instrumentaliser les ressortissants de pays tiers à qui la procédure à la frontière ne peut pas être appliquée. Comme le prévoit la directive sur les procédures d'asile et comme il a été exposé plus haut dans la présente proposition, les principes de base et les garanties du chapitre II de la directive sur les procédures d'asile s'appliquent au cours de la procédure à la frontière afin de garantir la protection des droits des personnes demandant une protection internationale tout en maintenant le droit d'asile et en respectant le principe de non-refoulement. La proposition prévoit en outre l'obligation d'accorder la priorité aux demandes fondées et aux demandes des familles et des enfants.

De plus, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne peuvent prolonger jusqu'à seize semaines la durée de la procédure à la frontière. La décision sur la demande, y compris sur un éventuel recours contre une décision administrative, devrait être prise dans ce délai de seize semaines. Compte tenu de la nature et du caractère soudain de l'action de la Biélorussie, l'allongement de la durée de la procédure à la frontière devrait, tout comme la prolongation du délai d'enregistrement évoquée précédemment, être utile aux États membres confrontés à l'instrumentalisation des migrants. Les États membres concernés peuvent avoir besoin de temps pour réorganiser leurs ressources et accroître leurs capacités, notamment avec le soutien des agences de l'UE. En outre, le nombre de dossiers à traiter dans le cadre de la procédure à la frontière sera plus élevé que dans des circonstances normales, puisque tous les demandeurs pourront en principe y être soumis. L'allongement du délai aidera donc l'État membre à appliquer la fiction juridique de l'absence d'entrée pendant une période plus longue, en offrant davantage de souplesse pour faire face à l'augmentation de la charge de travail.

La Lettonie, la Lituanie et la Pologne peuvent également étendre à toutes les procédures à la frontière l'application des règles énoncées à l'article 46, paragraphe 6, de la directive sur les procédures d'asile, qui permettent aux États membres de limiter l'effet suspensif automatique d'un recours et de conférer à une juridiction le pouvoir de décider si le demandeur peut rester ou non sur le territoire, pour autant que les garanties prévues à l'article 46, paragraphe 7 et 8, soient respectées.

Compte tenu des garanties prévues dans la directive sur les procédures d'asile et dans la directive sur les conditions d'accueil, y compris dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, le placement en rétention des demandeurs devrait être une mesure de dernier recours, adoptée uniquement lorsque d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives ne peuvent pas être appliquées dans un cas particulier. Par conséquent, la procédure d'asile ne conduira pas systématiquement au placement en rétention des demandeurs. Afin de permettre aux demandeurs vulnérables de bénéficier de leurs droits, la Lettonie, la Lituanie et la

Pologne n'appliqueront pas la procédure à la frontière lorsque l'état de santé du demandeur ne permet pas de garantir un examen de la demande à la frontière ou dans les zones de transit avec le soutien nécessaire.

b) Conditions matérielles d'accueil — Possibilité de couvrir uniquement les besoins fondamentaux

Dans un contexte d'instrumentalisation, lorsqu'il y a un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, il peut être difficile pour l'État membre de garantir le respect des normes relatives aux conditions matérielles d'accueil. La Lettonie, la Lituanie et la Pologne doivent cependant veiller à ce que toute action respecte les garanties humanitaires de base, comme la fourniture sur leur territoire de nourriture, d'eau, de vêtements, de soins médicaux appropriés, d'une assistance aux personnes vulnérables et d'abris temporaires à tous les ressortissants de pays tiers, comme l'a aussi constaté récemment la Cour européenne des droits de l'homme dans plusieurs ordonnances de référé concernant ces États membres.

En vertu de l'article 18, paragraphe 9, de la directive sur les conditions d'accueil, les États membres peuvent fixer pour les conditions matérielles d'accueil, dans des cas dûment justifiés et sous certaines conditions, des modalités différentes de celles prévues dans la directive dès lors que les besoins fondamentaux sont couverts en toute hypothèse. La présente proposition étend la possibilité de fixer des conditions matérielles d'accueil différentes dans le contexte actuel d'instrumentalisation des migrants, pour autant que les besoins fondamentaux soient couverts, notamment en ce qui concerne l'abri temporaire, la nourriture, l'eau, les vêtements, les soins médicaux appropriés et l'assistance aux personnes vulnérables, dans le plein respect du droit à la dignité humaine.

c) Procédure de retour aux frontières extérieures

Afin d'aider la Lettonie, la Lituanie et la Pologne à faire face à l'actuel afflux de ressortissants de pays tiers, la proposition prévoit la possibilité de déroger à l'application de la directive 2008/115/CE pour ce qui est des ressortissants de pays tiers et des apatrides dont la demande de protection internationale a été rejetée, conformément à la procédure prévue à l'article 2 de la présente proposition. En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas demandé de protection internationale, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne peuvent appliquer les dispositions de l'article 2, paragraphe 2, point a), de la directive «retour». La dérogation prévue à l'article 3 de la présente proposition vise à mettre en place un mécanisme similaire à celui prévu à l'article 2, paragraphe 2, point a), de la directive «retour» spécifiquement pour les ressortissants de pays tiers et les apatrides dont la demande de protection internationale a été rejetée, conformément à la procédure prévue à l'article 2 de la présente proposition.

d) Garanties supplémentaires

La proposition garantit l'existence de mécanismes protégeant le droit de demander une protection de manière réelle et effective en veillant à ce qu'il soit possible d'introduire une demande d'asile formelle à un nombre suffisant d'endroits. Afin de garantir l'accès à la procédure d'asile, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne devront dûment informer les ressortissants de pays tiers ou les apatrides, dans une langue que le ressortissant de pays tiers comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend, sur les mesures appliquées, sur les endroits accessibles pour l'enregistrement et le dépôt d'une demande de protection internationale — et en particulier sur l'endroit le plus proche où ils peuvent

déposer une telle demande —, sur la possibilité de contester la décision prise au sujet de la demande et sur la durée des mesures.

(2) Soutien opérationnel de la part des agences de l'UE

Étant donné que les effets des actions de la Biélorussie pourraient facilement se propager (et c'est peut-être même leur but) et s'étendre aux États membres voisins et à l'Union européenne, il est nécessaire de prévoir les moyens d'apporter un soutien au niveau de l'UE. Si la Lettonie, la Lituanie et la Pologne demandent l'aide des agences de l'UE, ces dernières devraient accorder la priorité au soutien opérationnel. Cela concerne en particulier le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) qui peut apporter une aide dans l'enregistrement et le traitement des demandes, dans le filtrage des migrants vulnérables ainsi que dans la gestion, la conception et la mise en place de normes appropriées pour les structures d'accueil, Frontex, qui peut soutenir les activités de contrôle aux frontières, y compris le filtrage et les opérations de retour, ou encore Europol, qui peut fournir des renseignements.

(3) Autres dispositions

La proposition contient également des dispositions relatives à la coopération entre la Commission, les États membres et les agences de l'UE, ainsi qu'à l'obligation, pour les États membres, de continuer à déclarer les données et statistiques pertinentes à travers le réseau de préparation et de gestion des crises de l'UE et l'obligation, pour la Commission, d'évaluer régulièrement la situation. Elle comprend également une disposition sur le champ d'application personnel, visant à garantir que les personnes arrivées avant l'adoption de la présente décision mais déjà dans le contexte de l'instrumentalisation et dont les demandes de protection internationale n'ont pas encore été enregistrées ou pour lesquelles la procédure de retour n'a pas commencé soient couvertes et bénéficient des dispositions de la décision. Cela garantira pour ces ressortissants de pays tiers la sécurité juridique et la prévisibilité quant aux règles de procédure applicables. Plusieurs considérants traitent de la géométrie variable à l'égard de la question de la participation de l'Irlande et du Danemark à la présente décision. Les États membres concernés sont tenus de mettre fin à toute mesure dès lors que la situation d'urgence n'existe plus.

• Base juridique

La présente proposition prévoit des mesures provisoires au profit de trois États membres (Lettonie, Lituanie et Pologne) qui sont confrontés à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers et engendrée par une instrumentalisation des migrants. Les mesures provisoires de soutien nécessaires peuvent aller au-delà du régime d'asile européen commun. Par conséquent, la base juridique appropriée pour l'adoption de ces mesures provisoires par le Conseil, après consultation du Parlement européen, est l'article 78, paragraphe 3, du TFUE.

Conformément à la jurisprudence de la CJUE², la notion de «mesures provisoires» au sens de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, doit revêtir une portée suffisamment large afin de permettre l'adoption de toutes les mesures provisoires nécessaires pour répondre de manière effective et rapide à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, laquelle, dans le cas présent, est engendrée par une instrumentalisation des migrants à des fins politiques. Ces mesures peuvent en principe également déroger à des dispositions

² Arrêt du 6 septembre 2017 dans les affaires jointes C-643/15 et C-647/15, *République slovaque et Hongrie/Conseil*, points 77 et 78.

d'actes législatifs. D'une manière générale, la Commission et le Conseil disposent d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix des mesures pouvant être prises afin de répondre de manière rapide et efficace à une situation d'urgence particulière. Ces mesures peuvent évoluer et être adaptées, pourvu qu'elles conservent leur caractère provisoire³.

Par conséquent, dans le sens de cette jurisprudence, la proposition prévoit des mesures provisoires spécifiques dans les domaines régis par la directive sur les procédures d'asile (en ce qui concerne l'enregistrement, le dépôt formel d'une demande et la procédure à la frontière), par la directive sur les conditions d'accueil et par la directive «retour», accompagnées des garanties nécessaires pour le respect des droits fondamentaux, ainsi que des mesures de soutien opérationnel par les agences de l'Union européenne au profit et à la demande des États membres concernés.

- **Subsidiarité**

Le titre V du TFUE relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice investit l'Union européenne de certaines compétences dans ces matières. Ces compétences doivent être exercées conformément à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, c'est-à-dire si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres et peuvent donc l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union européenne.

Une situation dans laquelle l'intégrité territoriale et la sécurité des États membres sont menacées en raison de l'afflux soudain de ressortissants de pays tiers dû à la participation active d'un pays tiers qui s'emploie à faciliter l'arrivée de ces ressortissants de pays tiers devrait être considérée comme ayant une incidence sur l'UE dans son ensemble et nécessitant dès lors des solutions ainsi qu'un soutien au niveau de l'UE. Il est nécessaire que tous les États membres réagissent rapidement et se rallient au soutien de l'État membre concerné.

La réalisation de ces objectifs nécessite une action au niveau de l'UE étant donné qu'ils revêtent, par nature, une dimension transfrontalière. Il est manifeste que les mesures prises individuellement par les États membres ne sauraient répondre de manière satisfaisante à la nécessité d'une approche commune de l'UE en réponse à un problème commun.

Cette approche commune ne peut pas être atteinte de manière suffisante par les États membres agissant isolément et peut, en raison des dimensions et des effets de la présente proposition de décision, l'être mieux au niveau de l'Union. L'Union doit donc intervenir et peut adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

- **Proportionnalité**

Conformément au principe de proportionnalité énoncé à l'article 5, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, la présente proposition de décision fixe les conditions exactes dans lesquelles des règles spécifiques de procédure d'asile peuvent être appliquées, de même que le champ et le délai d'application de ces règles ainsi que les garanties nécessaires.

Tous les éléments des mesures proposées pour faire face à la situation spécifique de l'instrumentalisation des migrants se limitent à ce qui est nécessaire pour que les États membres puissent gérer la situation de manière ordonnée et efficace tout en garantissant l'égalité de traitement pour ce qui est des droits et des garanties dont bénéficient les demandeurs. La durée de ces mesures est également limitée dans le temps à ce qui est

³ Affaires jointes C-643/15 et C-647/15, points 133 et 134.

strictement nécessaire pour permettre aux États membres concernés de faire face à la situation qui menace leur sécurité ou leur intégrité territoriale.

La proposition établit des garanties pour l'application des dérogations. Ces mesures sont proposées, parmi d'autres mesures, à un moment où des mesures de politique étrangère commencent à produire des résultats et visent à aider les États membres concernés à gérer la situation, compte tenu notamment du nombre important de ressortissants de pays tiers qui continuent d'affluer de la Biélorussie dans ces trois États membres et du grand nombre de migrants bloqués à la frontière entre l'UE et la Biélorussie. La Commission propose ces mesures en tant que mesures d'urgence et de nature extraordinaire et exceptionnelle, limitées dans le temps.

Les mesures spécifiques, pour ce qui est des aspects régis par la directive sur les procédures d'asile et la directive «retour» sont proportionnées, assorties d'un certain nombre de garanties qui assurent un équilibre entre les besoins immédiats des États membres concernés à l'égard de la gestion de la situation d'instrumentalisation, d'une part, et la protection nécessaire des ressortissants de pays tiers qui sont instrumentalisés, d'autre part.

- **Choix de l'instrument**

La base juridique de la présente proposition, à savoir l'article 78, paragraphe 3, TFUE requiert une décision du Conseil, après consultation du Parlement européen.

- **Droits fondamentaux**

La présente proposition respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les obligations découlant du droit international.

Le cadre prévu dans la présente décision doit être appliqué dans le plein respect des droits fondamentaux consacrés par la Charte, notamment la dignité humaine (article 1^{er}), l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 4), le droit à la liberté et à la sûreté (article 6), le droit d'asile (article 18), la protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition (article 19, paragraphes 1 et 2), la non-discrimination (article 21), l'égalité entre hommes et femmes (article 23), les droits de l'enfant (article 24) et le droit à un recours effectif (article 47). La présente proposition tient pleinement compte des besoins particuliers des personnes vulnérables. Les garanties prévues pour les enfants et les personnes vulnérables dans la directive 2013/33/UE sur les conditions d'accueil retiendront toute l'attention des autorités compétentes.

Le droit à la liberté et à la libre circulation est protégé puisque lorsque la rétention est utilisée dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière ou dans le domaine des retours, les règles ne peuvent être appliquées que dans un cadre strictement réglementé et pour une durée limitée. Conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la directive sur les procédures d'asile, les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur. La même disposition renvoie à l'article 8 de la directive sur les conditions d'accueil pour ce qui est des motifs et des conditions de rétention. Conformément à l'article 8, paragraphe 3, point c), de la directive sur les conditions d'accueil, un demandeur peut être placé en rétention pour qu'il soit statué, dans le cadre d'une procédure, sur le droit du demandeur d'entrer sur le territoire. L'article 8, paragraphe 2, prévoit également que les États membres ne peuvent placer un demandeur en rétention que si d'autres mesures moins coercitives — telles que des restrictions à la libre circulation au titre de l'article 7 — ne peuvent pas être efficacement appliquées.

Le principe de non-refoulement consacré à l'article 33 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à l'article 19 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est également respecté lorsque des dérogations à la directive «retour» sont appliquées. La proposition rappelle explicitement que les États membres ont l'obligation de toujours respecter ce principe dans l'exécution de leur obligation de contrôle aux frontières. Le principe de non-refoulement impose une évaluation visant à déterminer s'il n'existe pas de risque de persécution, de torture ou de traitement inhumain ou dégradant, ni de risque de refoulement en chaîne.

En ce qui concerne l'application de la procédure d'asile à la frontière et la dérogation à la directive «retour», les principes de base et les garanties prévues par la directive sur les procédures d'asile, la directive sur les conditions d'accueil et la directive «retour» restent applicables aux demandeurs soumis à la procédure à la frontière. La proposition prévoit en outre l'obligation d'accorder la priorité aux demandes fondées et aux demandes des familles et des enfants. Il est dans l'intérêt de ces demandeurs que la décision concernant leur demande d'asile soit rendue aussi rapidement que possible. La proposition garantit le droit à un recours effectif et garantit que les juridictions ont le pouvoir de décider si le demandeur peut rester ou non sur le territoire de l'État membre dans l'attente d'une décision sur un recours et moyennant les garanties nécessaires permettant à un demandeur de présenter une telle requête devant une juridiction.

3. CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES

• Élaboration des politiques sur la base d'éléments concrets

La proposition a été élaborée d'urgence. Elle peut s'appuyer sur les travaux menés lors de l'élaboration de la proposition relative aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le cadre du nouveau pacte sur la migration et l'asile, ainsi que sur les informations fournies par les parties intéressées au cours du processus de consultation depuis le début de la menace hybride, pendant l'été 2021.

• Consultation des parties intéressées et obtention et utilisation d'expertise

Depuis le début de l'émergence d'une situation de menace hybride, pendant l'été 2021, la Commission consulte toutes les parties intéressées concernées sur la manière d'y faire face. Les États membres concernés par l'instrumentalisation actuelle, en particulier la Lituanie, ont suggéré des initiatives législatives concrètes qui, selon eux, permettraient de remédier de manière adéquate à la situation. La présente proposition tient compte d'un certain nombre de ces suggestions. Les représentants de la Commission ont rencontré les représentants d'organisations internationales et non gouvernementales et ont échangé des lettres avec ces instances, qui ont évalué la situation et proposé une réaction adéquate. Les représentants de la Commission, tant au niveau politique qu'au niveau technique, se sont rendus à plusieurs reprises en Pologne et en Lituanie. Au cours de ces visites, les représentants de la Commission ont participé à des réunions avec les autorités nationales et ont recueilli des informations auprès des sections nationales du HCR et de l'OIM, ainsi qu'auprès d'organisations non gouvernementales nationales de défense des droits de l'homme qui aident les migrants dans les régions frontalières.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

En raison de la nature de cette proposition, liée à un cas d'instrumentalisation des migrants, il n'est pas possible d'estimer a priori l'incidence budgétaire possible. Cette proposition sera

intégrée dans le budget des instruments de financement existants de l'UE pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027 dans le domaine de la migration, de l'asile et de la gestion des frontières. Exceptionnellement, si cela devait s'avérer nécessaire, en cas de nouvelle aggravation de la situation, les mécanismes de flexibilité prévus dans le CFP 2021-2027 pourraient être utilisés. La Commission européenne et les États membres examinent régulièrement les besoins financiers découlant de la situation aux frontières extérieures avec la Biélorussie. En conséquence, la Commission européenne a fourni cet automne une aide d'urgence à la Lituanie, tandis que la Lituanie, la Lettonie et la Pologne ont pris des mesures pour transférer des ressources (non dépensées) dans le cadre de leurs programmes nationaux 2014-2020 au titre de ces instruments de financement. Dans ce contexte, outre les 360 millions d'EUR prévus pour ces États membres au titre de l'IGFV pour cette période financière, un complément supplémentaire d'environ 200 millions d'EUR sera disponible pour 2021 et 2022, dans le cadre des ressources existantes, principalement au titre de l'enveloppe du mécanisme thématique IGFV. La poursuite du dialogue régulier permettra d'utiliser au mieux les ressources disponibles au titre de ces instruments.

Pour la raison mentionnée ci-dessus, il n'est pas possible d'estimer a priori l'incidence budgétaire possible sur les agences décentralisées concernées. Elles disposent d'une certaine flexibilité dans le cadre de leurs budgets existants mais, en fonction des évolutions futures et compte tenu du fait que les ressources des agences sont limitées, il n'est pas exclu qu'un redéploiement de ressources soit nécessaire.

Les besoins financiers liés à la présente proposition sont compatibles avec le cadre financier pluriannuel actuel et pourraient entraîner le recours à des instruments spéciaux.

En ce qui concerne les aspects procéduraux en matière d'asile, la présente proposition n'entraîne pas de charge financière et administrative additionnelle pour l'Union. Elle n'a dès lors, pour ces aspects, aucune incidence sur le budget de l'Union.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à des mesures provisoires d'urgence en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 78, paragraphe 3,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis du Parlement européen⁴,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 78, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés.
- (2) Depuis l'été 2021, l'Union dans son ensemble et la Lettonie, la Lituanie et la Pologne en particulier sont confrontées à une menace hybride, sous la forme d'une instrumentalisation d'êtres humains. Cela s'est traduit par une augmentation sans précédent du nombre de franchissements non autorisés des frontières depuis la Biélorussie. Alors que, ces dernières années, pratiquement aucune tentative de franchissement non autorisé des frontières extérieures de l'UE depuis la Biélorussie n'avait été constatée, il s'agit aujourd'hui d'une réalité quotidienne. Le régime de Loukachenko, qui est à l'origine de ces agissements et les a organisés, a attiré des migrants jusqu'à la frontière par la ruse, avec la coopération de passeurs et de réseaux criminels.
- (3) Cette instrumentalisation a entraîné une situation grave pour ces migrants aux frontières extérieures de l'Union européenne avec la Biélorussie. Les agissements de la Biélorussie ont engendré une crise humanitaire, un certain nombre de décès ayant déjà été confirmés. La responsabilité première de remédier à cette crise incombe à la Biélorussie, qui est liée par la convention de Genève, y compris le principe de non-refoulement. Par conséquent, la Biélorussie doit assurer une protection adéquate des migrants sur son territoire et coopérer à cette fin avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Bien que l'accès limité ait entravé la tâche d'évaluation des besoins du côté biélorusse de la frontière, la Commission collabore très étroitement avec les Nations unies et ses agences spécialisées ainsi qu'avec les organisations de défense des droits de l'homme et les organisations humanitaires partenaires concernées afin d'empêcher l'aggravation de la crise humanitaire, notamment en raison de la

⁴ JO C du , p. .

détérioration des conditions météorologiques. Des décisions récentes ont mobilisé 700 000 EUR de fonds humanitaires afin d'aider les partenaires à apporter une aide aux personnes vulnérables bloquées à la frontière et à l'intérieur de la Biélorussie.

- (4) En raison de cette instrumentalisation, 7 831 ressortissants de pays tiers étaient entrés de manière non autorisée sur le territoire de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne en provenance de Biélorussie au 21 novembre 2021, contre 257 pour toute l'année 2020. Il y a eu 2 676 demandes d'asile en Lituanie, 579 en Lettonie et 6 730 en Pologne. En outre, 42 741 tentatives de franchissement de la frontière ont été contrées par les trois États membres en question. Bien qu'il soit difficile de réaliser une estimation exacte, jusqu'à 10 000 migrants supplémentaires pourraient actuellement être bloqués en Biélorussie, et de nouvelles arrivées ont lieu quotidiennement.
- (5) L'Union a fermement condamné, au plus haut niveau, cette instrumentalisation de migrants et réfugiés vulnérables. Le Conseil européen s'est penché sur cette menace lors de ses réunions de juin et d'octobre 2021⁵. Dans son discours sur l'état de l'Union, la présidente von der Leyen a qualifié les agissements de la Biélorussie d'attaque hybride pour déstabiliser l'Europe⁶. Ces agissements témoignent d'une tentative déterminée de créer une crise continue et prolongée, dans le cadre d'un effort concerté plus large visant à déstabiliser l'Union européenne et à porter atteinte à la société et aux institutions fondamentales. Ils représentent une menace réelle et constituent un danger pour la sécurité de l'Union.
- (6) La présente proposition fait suite à l'invitation faite à la Commission par le Conseil européen, dans ses conclusions du 22 octobre, de proposer tout changement nécessaire au cadre juridique de l'Union ainsi que des mesures concrètes afin d'assurer une réponse immédiate et appropriée à la menace hybride, conformément au droit de l'Union et aux obligations internationales. Elle répond également à une demande des États membres touchés de pouvoir recourir à des mesures provisoires pour faire face efficacement à la situation migratoire d'urgence aux frontières de l'Union. Ces mesures viseraient à aider davantage la Lettonie, la Lituanie et la Pologne à gérer la situation actuelle de manière contrôlée et rapide, tout en respectant pleinement les droits fondamentaux et les obligations internationales.
- (7) Pour faire face à la situation d'urgence actuelle, la Lituanie, la Lettonie et la Pologne ont déclaré l'état d'urgence et ont renforcé la surveillance aux frontières ainsi que d'autres mesures de contrôle aux frontières, ce afin de protéger l'intégrité et la sécurité de l'Union. Dans le cadre de ces mesures, ces États membres ont été contraints de limiter le nombre de points de passage frontaliers ouverts et de déployer un nombre important de garde-frontières le long de la frontière terrestre avec la Biélorussie. Ils doivent en outre s'occuper des ressortissants de pays tiers qui arrivent à leurs frontières, dont une grande partie demande ou compte demander la protection internationale dans l'Union européenne, ainsi que des ressortissants qui sont déjà présents sur leur territoire.
- (8) L'Union a manifesté son soutien sans faille à ces États membres qui sont pris pour cible par le régime biélorusse et qui gèrent la frontière extérieure de l'Union en son nom.
- (9) La Commission a accordé une aide financière d'urgence à la Lituanie. Outre les 360 millions d'EUR prévus pour ces États membres au titre de l'instrument relatif à la

⁵ Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 juin 2021 et des 20 et 21 octobre 2021.

⁶ Discours sur l'état de l'Union 2021, 15 septembre 2021.

gestion des frontières et aux visas (IGFV) pour cette période financière, elle a également débloqué une enveloppe supplémentaire d'environ 200 millions d'EUR pour 2021 et 2022. De plus, la Lituanie a activé le mécanisme de protection civile de l'Union et la Commission coordonne l'aide apportée par 19 États membres. Grâce à ce mécanisme, la Lituanie a reçu des tentes, des lits, des systèmes de chauffage et d'autres éléments essentiels pour répondre aux besoins des migrants présents sur son territoire national. Cette possibilité reste ouverte à la Lettonie et à la Pologne.

- (10) En outre, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et Europol apportent un soutien opérationnel aux États membres qui en ont fait la demande, ce afin de les aider à faire face à la situation de crise actuelle. Ces agences ont notamment déployé des experts chargés de traiter les demandes d'asile et d'effectuer des opérations de contrôle aux frontières et de renseignement, et elles se sont mobilisées pour renforcer les capacités en matière de retour et pour mener des opérations de retour. Ce soutien opérationnel s'est d'ores et déjà soldé par un grand nombre d'opérations de retour. Les agences peuvent désormais intensifier leur soutien opérationnel et il est important que les trois États membres concernés tirent pleinement parti de ce soutien.
- (11) Ce soutien financier et opérationnel repose sur des actions dans le domaine de la politique étrangère qui visent à répondre à la situation d'instrumentalisation et à réduire les arrivées. Outre un large ensemble de sanctions économiques et financières et l'interdiction d'accès à l'espace aérien et aux aéroports de l'Union pour les transporteurs biélorusses imposée à la suite des élections frauduleuses et du détournement d'un vol de Ryanair, l'Union a pris des mesures supplémentaires destinées à répondre spécifiquement à l'instrumentalisation des migrants par la Biélorussie. Le 9 novembre 2021, le Conseil a adopté la proposition de la Commission relative à la suspension partielle de l'accord entre l'UE et la Biélorussie visant à faciliter la délivrance de visas. Le 15 novembre 2021, le Conseil a modifié le régime de sanctions de l'Union à l'égard de la Biélorussie. L'UE est désormais en mesure de cibler à la fois des personnes et des entités qui organisent des activités facilitant le franchissement illégal de ses frontières. Le 23 novembre 2021, la Commission a présenté une proposition visant à prévenir et à restreindre les activités des opérateurs de transport qui pratiquent ou facilitent le trafic ou la traite des êtres humains à destination de l'UE.
- (12) La Commission, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assisté par le Service européen pour l'action extérieure, ainsi que les États membres ont déployé des efforts diplomatiques intenses auprès des principaux pays d'origine ou de transit des ressortissants, afin d'empêcher de nouvelles arrivées de ces ressortissants par la Biélorussie. Ces efforts ont consisté en des actions de sensibilisation et en une augmentation du nombre de visites à destination des principaux pays partenaires d'origine et de transit des migrants, pour lutter contre la désinformation biélorusse, réduire le nombre de départs et obtenir du soutien afin que ces pays puissent recevoir leurs propres ressortissants qui sont actuellement bloqués en Biélorussie. Des contacts directs ont également été pris avec les compagnies aériennes et les autorités de l'aviation civile afin d'étudier les moyens de limiter les déplacements de mauvaise foi vers la Biélorussie.
- (13) Ces efforts diplomatiques, humanitaires, opérationnels et financiers menés par l'Union ou ses États membres se sont soldés par des résultats rapides. Les routes de transit empruntées par les passeurs pour transporter des migrants jusqu'à la frontière biélorusse sont barrées l'une après l'autre. Toutefois, les actions menées par la

Biélorussie représentent toujours une menace réelle et actuelle pour la sécurité de l'Union et des États membres concernés, ainsi que pour leur intégrité territoriale. Le contexte reste en effet très instable en raison de l'instrumentalisation continue par la Biélorussie des migrants qui arrivent encore à la frontière extérieure de l'Union, ce qui constitue une attaque hybride contre l'Union.

- (14) Par conséquent, la situation sur le terrain reste difficile pour la Lettonie, la Lituanie et la Pologne, qui sont confrontées à des milliers de migrants bloqués sur leur territoire et à la frontière entre l'Union et la Biélorussie et à des ressortissants de pays tiers qui ne cessent d'arriver. Compte tenu de la situation instable et difficile dans laquelle se trouvent actuellement les trois États membres concernés, il est nécessaire d'adopter des mesures provisoires en leur faveur.
- (15) Les mesures devraient accorder à la Lettonie, la Lituanie et la Pologne les instruments juridiques nécessaires pour que ces États membres réagissent rapidement et efficacement à la situation d'urgence dans laquelle ils se trouvent, qui se caractérise par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers. Les mesures provisoires peuvent comprendre toutes les mesures nécessaires pour répondre de manière effective et rapide à l'attaque actuelle. Ces mesures peuvent en principe également déroger à des dispositions d'actes législatifs.
- (16) Les mesures adoptées au titre de la présente décision sont de nature temporaire, extraordinaire et exceptionnelle; elles doivent être prises de manière à permettre une gestion ordonnée et digne des flux dans le plein respect des droits fondamentaux, et de manière à protéger l'intégrité territoriale et la sécurité nationale des États membres concernés.
- (17) Compte tenu de l'évaluation de la situation d'urgence actuelle, la création d'une procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile dérogeant à certaines dispositions de la directive 2013/32/UE sur les procédures d'asile, de la directive 2013/33/UE sur les conditions d'accueil et de la directive 2008/115/CE sur le retour semble être la meilleure solution pour venir en aide aux États membres concernés. La procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile ainsi que les mesures de soutien opérationnel prévues dans la présente décision devraient aider les États membres concernés à gérer la situation de manière contrôlée et efficace tout en garantissant le plein respect des droits fondamentaux et des obligations internationales, comme l'a souligné le Conseil européen dans son appel à la Commission. Les mesures prévues dans la présente décision respectent notamment le droit d'asile en assurant un accès réel et effectif à la procédure et en garantissant le principe de non-refoulement.
- (18) La procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile aux frontières extérieures définie dans la présente décision respecte et doit être appliquée dans le plein respect de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment de ses articles 1^{er}, 4, 7, 24 et 18 ainsi que de son article 19, paragraphes 1 et 2. Afin de traduire, en particulier, la considération primordiale qui doit être accordée à l'intérêt supérieur de l'enfant et la nécessité de respecter la vie familiale, et afin d'assurer la protection de la santé des personnes concernées, la présente décision devrait prévoir des règles spécifiques et des garanties qui s'appliquent aux mineurs et aux membres de leur famille, ainsi qu'aux demandeurs dont l'état de santé nécessite un soutien spécifique et adapté. Les garanties prévues pour les demandeurs présentant des besoins ou des vulnérabilités particuliers dans le cadre de la directive 2013/32/UE (directive sur les procédures d'asile) et de la directive 2013/33/UE (directive sur les conditions

d'accueil) devraient continuer à s'appliquer aux personnes soumises à la procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile. La directive 2013/33/UE, qui contient des règles et des garanties relatives au placement en rétention de personnes demandant la protection internationale, devrait continuer à s'appliquer à compter du moment où la demande de protection internationale est présentée. La possibilité de déroger à certaines dispositions de cette directive devrait être sans préjudice de l'obligation incombant aux États membres de garantir à tout moment le respect de la dignité humaine et notamment de subvenir aux besoins fondamentaux des ressortissants de pays tiers soumis à la procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile.

- (19) Il est nécessaire de mettre en place une procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile aux frontières extérieures qui soit adaptée aux besoins spécifiques des États membres concernés, car les dispositions actuelles de la directive sur les procédures d'asile ne prévoient pas les instruments adaptés pour réagir de manière effective à la situation d'urgence caractérisée par l'instrumentalisation de migrants par la Biélorussie. Si certaines dispositions de la directive 2013/32/UE sur les procédures d'asile peuvent être appliquées pour apporter une réponse à la situation actuelle de manière ordonnée, elles ne sont pas conçues spécifiquement pour une situation dans laquelle l'intégrité et la sécurité de l'Union se retrouvent menacées en raison de l'instrumentalisation de migrants. Afin de réagir à cette situation d'urgence précise, il est donc nécessaire d'adopter des dispositions de procédure spécifiques, notamment une procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile. Il convient que tous les aspects qui ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique dans la présente décision soient soumis à l'ensemble des autres règles et garanties prévues dans la directive sur les procédures d'asile.
- (20) Afin que les États membres concernés puissent gérer les flux de manière ordonnée, conformément à la procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne peuvent décider, dans le cas de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui ont été interpellés ou trouvés à proximité de la frontière avec la Biélorussie après une entrée irrégulière ou après s'être présentés aux points de passage frontaliers, d'enregistrer les demandes de protection internationale uniquement à des points d'enregistrement précis désignés à cet effet et situés à proximité de la frontière, y compris des points de passage frontaliers précis, et d'offrir la possibilité réelle de déposer une demande de protection internationale uniquement aux points précis qui ont été désignés à cet effet et qui devraient être faciles d'accès. Un accès effectif et réel à la procédure de protection internationale doit toutefois être garanti, conformément à l'article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. À cet effet, il convient que la Lettonie, la Lituanie et la Pologne veillent à désigner et à ouvrir suffisamment de points d'enregistrement, qui peuvent correspondre à des points de passage frontaliers. Les demandeurs devraient être dûment informés des lieux dans lesquels leurs demandes peuvent être enregistrées et déposées.
- (21) Afin de garantir que les États membres concernés disposent de la flexibilité nécessaire et d'éviter que la Biélorussie ne vise des catégories spécifiques de ressortissants de pays tiers, la procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile définie dans la présente décision devrait prévoir que les États membres concernés puissent se prononcer dans le cadre d'une procédure à la frontière, conformément à l'article 43 de la directive sur les procédures d'asile, sur la recevabilité et le bien-fondé de toutes les demandes de protection internationale présentées par des ressortissants de pays tiers

ou des apatrides interpellés ou trouvés à proximité de la frontière avec la Biélorussie, après une entrée irrégulière ou après s'être présentés aux points de passage frontaliers. Les garanties prévues au chapitre II de la directive sur les procédures d'asile doivent être respectées.

- (22) Dans le cadre de la procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile, l'intérêt supérieur de l'enfant et les garanties relatives aux demandeurs atteints de pathologies devraient constituer une considération primordiale pour les autorités compétentes. C'est pourquoi la Lettonie, la Lituanie et la Pologne devraient examiner en priorité, dans le cadre de la procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile, les demandes des personnes qui sont fondées ou les demandes des mineurs et des membres de leur famille. En outre, lorsque l'état de santé du demandeur ne permet pas que l'examen de la demande soit mené à la frontière ou dans les zones de transit, il convient que la Lettonie, la Lituanie et la Pologne n'appliquent pas la procédure à la frontière. Cela devrait également être le cas si des problèmes de santé sont découverts au cours de l'examen de la demande. S'il apparaît, au cours de l'examen de la demande, que le demandeur requiert des garanties procédurales spéciales et qu'un soutien adéquat ne peut être fourni dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, conformément à l'article 24, paragraphe 3 de la directive sur les procédures d'asile, il est nécessaire que l'État membre concerné redirige le demandeur vers la procédure normale au sein de son territoire.
- (23) Conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la directive sur les procédures d'asile, les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur. En cas de rétention, il convient que les motifs et les conditions du placement en rétention définis à l'article 8 de la directive sur les conditions d'accueil s'appliquent. Conformément à l'article 8, paragraphe 3, point c), de la directive sur les conditions d'accueil, un demandeur peut être placé en rétention pour statuer, dans le cadre d'une procédure, sur le droit du demandeur d'entrer sur le territoire. L'article 8, paragraphe 2, prévoit également que les États membres ne peuvent placer un demandeur en rétention que si d'autres mesures moins coercitives, telles que des restrictions à la libre circulation au titre de l'article 7, ne peuvent pas être efficacement appliquées. Les garanties en matière de rétention prévues par la directive sur les conditions d'accueil doivent s'appliquer, notamment dans le cas de groupes spécifiques tels que les mineurs et leur famille. Dans les circonstances actuelles, des solutions de substitution à la rétention, telles que des restrictions à la liberté de circulation, peuvent se révéler aussi efficaces que la rétention et devraient donc être envisagées par les autorités, en particulier pour les mineurs.
- (24) La procédure d'urgence pour la gestion de la migration et de l'asile prévue par la présente décision permet à l'État membre de prolonger le délai d'enregistrement des demandes de protection internationale jusqu'à quatre semaines et la durée maximale d'application d'une procédure à la frontière à seize semaines, au cours desquelles une décision sur la demande, y compris une décision sur un éventuel recours contre une décision négative, devrait être prise. Ces délais de procédure, qui sont plus longs que ceux prévus par la directive sur les procédures d'asile, sont destinés à aider les États membres concernés à faire face à l'afflux soudain, dans une situation d'instrumentalisation des migrants. Confrontés à cette situation, les États membres concernés doivent affecter des ressources pour protéger leur intégrité territoriale en plus de gérer les ressortissants de pays tiers arrivant à leurs frontières ou déjà présents sur leur territoire. Ils peuvent donc avoir besoin de temps pour réorganiser leurs ressources et accroître leurs capacités, notamment avec le soutien des agences de l'UE.

En outre, le nombre de demandeurs dans le cadre de la procédure à la frontière sera plus élevé que dans des circonstances normales, de sorte que l'État membre concerné pourrait avoir besoin de plus de temps pour pouvoir prendre des décisions sans permettre l'entrée sur le territoire. La Lettonie, la Lituanie et la Pologne devraient toutefois accorder la priorité à l'enregistrement des demandes des mineurs et des membres de leur famille.

- (25) Tout acte violent à la frontière doit être évité à tout prix, non seulement pour protéger l'intégrité territoriale et la sécurité de l'État membre concerné, mais aussi pour assurer la sécurité et la sûreté des ressortissants de pays tiers, y compris des familles et des enfants qui attendent la possibilité de demander pacifiquement l'asile dans l'Union. Lorsque les États membres concernés sont confrontés, à leur frontière extérieure, à des actes violents, y compris lorsque des ressortissants de pays tiers tentent, en masse, de forcer l'entrée par des moyens violents disproportionnés, les États membres concernés devraient pouvoir prendre les mesures nécessaires, conformément à leur droit national, pour préserver la sécurité et l'ordre public, ainsi que pour garantir l'application effective de la présente décision.
- (26) L'article 18, paragraphe 9, de la directive 2013/33/UE autorise les États membres à fixer temporairement, pour les conditions matérielles d'accueil, des modalités différentes de celles prévues par la directive dans des cas dûment justifiés et sous certaines conditions. La situation d'urgence actuelle est une situation exceptionnelle qui justifie la mise en place de conditions matérielles d'accueil différentes, étant donné qu'il y a eu un afflux soudain et imprévisible de ressortissants de pays tiers devant être pris en charge à la frontière. C'est pourquoi, dans la situation d'urgence actuelle, l'État membre concerné devrait pouvoir déroger aux normes de la directive relative aux conditions d'accueil et fournir aux ressortissants de pays tiers et aux apatrides un abri temporaire qui devrait être adapté aux conditions météorologiques hivernales et couvrir leurs besoins fondamentaux, notamment en fournissant de la nourriture, de l'eau, des vêtements, des soins médicaux adéquats et une assistance aux personnes vulnérables, dans le plein respect du droit à la dignité humaine.
- (27) Afin que la Lettonie, la Lituanie et la Pologne puissent mieux faire face à la situation d'urgence caractérisée par les flux irréguliers actuels de ressortissants de pays tiers, et en vue de compléter les mesures à la frontière et la procédure d'asile aux frontières extérieures pour assurer une parfaite cohérence, les États membres concernés devraient être autorisés à déroger provisoirement à l'application de la directive 2008/115/CE (directive «retour») en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers et les apatrides dont la demande de protection internationale a été rejetée dans le cadre d'une procédure d'asile telle que définie dans la présente décision. Lorsqu'une nouvelle demande est présentée uniquement pour retarder ou empêcher le retour, les États membres peuvent considérer cette demande comme irrecevable, conformément à l'article 33, paragraphe 2, point d), de la directive relative aux procédures d'asile. La présente décision est sans préjudice de la possibilité pour la Lettonie, la Lituanie et la Pologne de déroger à l'application de la directive 2008/115/CE en vertu de l'article 2, paragraphe 2, point a), de ladite directive en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier par voie terrestre, maritime ou aérienne de la frontière extérieure d'un État membre et qui n'ont pas obtenu par la suite d'autorisation ou de droit de séjourner dans cet État membre.
- (28) Lorsqu'elles dérogent à l'application de la directive «retour», la Lettonie, la Lituanie et la Pologne doivent garantir le plein respect du principe de non-refoulement et tenir

dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale et de l'état de santé du ressortissant de pays tiers concerné, comme le prévoit la directive «retour» pour les dérogations. Elles doivent également veiller à ce que le traitement et le niveau de protection en ce qui concerne les limitations à l'utilisation de mesures coercitives, le report de l'éloignement, les soins médicaux d'urgence, les besoins des personnes vulnérables et les conditions de rétention ne soient pas moins favorables que ceux prévus dans la directive «retour».

- (29) La Lettonie, la Lituanie et la Pologne devraient informer les ressortissants de pays tiers des mesures appliquées conformément à la présente décision. En particulier, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne devraient informer les ressortissants de pays tiers ou les apatrides, dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, sur les mesures appliquées, sur les endroits accessibles pour l'enregistrement et le dépôt d'une demande de protection internationale — et en particulier sur l'endroit le plus proche où leur demande de protection internationale peut être déposée —, sur la possibilité de faire appel de la décision prise au sujet de la demande et sur la durée des mesures.
- (30) Afin d'aider l'État membre concerné à fournir l'assistance nécessaire aux ressortissants de pays tiers relevant du champ d'application de la présente décision, y compris en encourageant les activités de retour volontaire ou en remplissant leurs devoirs humanitaires, les agences des Nations unies et d'autres organisations partenaires concernées, en particulier l'Organisation internationale pour les migrations et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, devraient avoir un accès effectif à la frontière dans les conditions prévues par la directive sur les conditions d'accueil et la directive sur les procédures d'asile. Conformément à l'article 29 de la directive sur les procédures d'asile, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés devrait être autorisé à avoir accès aux demandeurs, y compris ceux qui se trouvent à la frontière. À cette fin, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne devraient travailler en étroite coopération avec les agences des Nations unies et les organisations partenaires concernées.
- (31) La Lettonie, la Lituanie et la Pologne ne devraient appliquer toute mesure prévue par la présente décision que le temps strictement nécessaire pour faire face à la situation d'urgence et, en tout état de cause, pas plus de six mois. Si la situation ayant conduit à l'application de ces mesures spécifiques devait cesser d'exister avant cette période de six mois, les États membres concernés devraient immédiatement mettre fin à leur application. La Commission, en coopération avec les États membres concernés et les agences compétentes de l'UE, devrait suivre et réexaminer en permanence la situation et proposer, le cas échéant, au Conseil et aux États membres concernés la cessation de l'application des mesures prévues par la présente décision ou leur prolongation éventuelle au moyen d'une proposition au titre de l'article 78, paragraphe 3, du TFUE.
- (32) À la suite d'une demande de soutien formulée par la Lettonie, la Lituanie et la Pologne, les agences de l'Union européenne devraient évaluer leurs besoins en coopération avec elles. Afin d'aider les trois États membres confrontés à des défis spécifiques dus à l'instrumentalisation des migrants par la Biélorussie, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et Europol ainsi que les États membres devraient fournir à la Lettonie, à la Lituanie et à la Pologne un soutien adéquat en accordant la priorité aux ressources nécessaires, tout en continuant à répondre aux besoins des autres États membres confrontés à la pression migratoire.

- (33) Afin d'aider les trois États membres confrontés à des défis spécifiques liés à l'instrumentalisation des migrants, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) devrait, à la demande des États membres concernés, accorder son soutien prioritairement à ces trois États membres. Dans ce contexte, à la demande de l'un de ces États membres, le directeur exécutif de Frontex devrait lancer une intervention rapide aux frontières ou une intervention en matière de retour pour une durée limitée sur le territoire de l'État membre hôte concerné et déployer les ressources nécessaires. En outre, sur demande, Frontex devrait accorder la priorité à la fourniture de tout autre type d'assistance, tel que les services de fusion d'EUROSUR ou les produits d'analyse des risques, ainsi que les équipements nécessaires pour renforcer la surveillance des frontières. Une situation d'instrumentalisation des migrants devrait en outre aboutir à ce que l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes procède à une évaluation spécifique de la vulnérabilité, afin également d'évaluer tout besoin de soutien supplémentaire.
- (34) Pour aider les États membres confrontés à des défis spécifiques liés à l'instrumentalisation des migrants à mettre en œuvre les dérogations prévues par la présente décision, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) devrait, à la demande des États membres concernés, accorder en priorité son soutien en mettant les ressources nécessaires à la disposition de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne, notamment en déployant des équipes d'appui «asile» pour aider, entre autres, à enregistrer et à traiter les demandes, à identifier et à évaluer les vulnérabilités, à garantir des conditions d'accueil adéquates ou à fournir les services de traduction, l'expertise et la formation nécessaires.
- (35) Afin d'aider ces trois États membres qui sont confrontés à des problèmes spécifiques liés à l'instrumentalisation des migrants, Europol devrait, à la demande des États membres concernés, les soutenir en déployant des experts, en accordant un traitement prioritaire à leurs demandes, en fournissant des produits d'analyse sur mesure, tels que des évaluations des menaces, des analyses stratégiques et opérationnelles et des rapports de situation, tout en continuant de soutenir les États membres dans la lutte contre le trafic de migrants et les crimes connexes.
- (36) Le cas échéant, les agences de l'Union européenne devraient lancer des appels à experts pour répondre aux demandes de soutien formulées par la Lettonie, la Lituanie ou la Pologne. Les États membres devraient alors être encouragés à proposer les experts requis ayant les profils adéquats le plus vite possible. Dans le contexte d'une intervention rapide aux frontières ou d'une intervention en matière de retour organisée par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, les États membres devraient être encouragés à apporter leurs contributions respectives au déploiement d'équipes du contingent permanent, y compris celles issues de la réserve de réaction rapide, ou tout l'équipement nécessaire, y compris en provenance du parc d'équipements de réaction rapide. Les États membres devraient également être encouragés à soutenir la Lettonie, la Lituanie et la Pologne dans toutes les mesures prises en matière de retour et dans leurs actions de sensibilisation auprès des pays tiers.
- (37) Étant donné que les objectifs de la présente décision ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent, en raison des dimensions et des effets de l'action, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE). Conformément au principe de proportionnalité tel

qu'énoncé audit article, la présente décision n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

- (38) La présente décision respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- (39) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position 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.
- (40) 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.
- (41) Eu égard à l'urgence de la situation, la présente décision devrait entrer en vigueur le jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.
- (42) En raison de leur caractère provisoire, les mesures adoptées devraient être limitées dans le temps et prendre fin une fois que la situation actuelle d'urgence cessera.
- (43) Il y a lieu d'inclure dans le champ d'application de la présente décision les personnes arrivées en Lettonie, en Lituanie et en Pologne en provenance de Biélorussie avant son entrée en vigueur, si elles n'ont pas encore été enregistrées ou si leur procédure de retour n'a pas encore débuté,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

CHAPITRE I

DISPOSITION PRÉLIMINAIRE

Article premier

Objet

La présente décision établit des mesures provisoires en faveur de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne qui visent à les aider à gérer la situation d'urgence engendrée par les actions menées par la Biélorussie. Ces actions ont entraîné un afflux soudain de ressortissants de pays tiers dans le cadre de l'actuelle instrumentalisation des migrants aux frontières extérieures.

CHAPITRE II

PROCÉDURE D'URGENCE POUR LA GESTION DE LA MIGRATION ET DE L'ASILE AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE LA LETTONIE, DE LA LITUANIE ET DE LA POLOGNE

Article 2

Procédure d'asile

1. Par dérogation à l'article 6, paragraphe 1, de la directive sur les procédures d'asile, l'enregistrement des ressortissants de pays tiers ou des apatrides interpellés ou trouvés à proximité de la frontière avec la Biélorussie, après une entrée irrégulière ou après s'être présentés aux points de passage frontaliers, peut avoir lieu au plus tard quatre semaines après la présentation de la demande.

La Lettonie, la Lituanie et la Pologne accordent la priorité à l'enregistrement des demandes des mineurs et des membres de leur famille.

2. Par dérogation à l'article 25, paragraphe 6, point b), à l'article 31, paragraphe 8, et à l'article 43, paragraphe 1, point b), de la directive sur les procédures d'asile, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne peuvent se prononcer à leur frontière ou dans leurs zones de transit sur la recevabilité ou, dans le cadre d'une procédure telle que visée à l'article 31, paragraphe 8, de ladite directive, sur le fond de toutes les demandes enregistrées conformément au paragraphe 1. Les principes et garanties de base énoncés au chapitre II de la directive sur les procédures d'asile s'appliquent.
3. La Lettonie, la Lituanie et la Pologne accordent la priorité à l'examen des demandes susceptibles d'être fondées ou introduites par des mineurs et des membres de leur famille.
4. Pour les demandeurs dont l'état de santé nécessite une assistance qui ne peut être fournie de manière adéquate à la frontière ou dans les zones de transit, y compris lorsque cet état devient manifeste au cours de la procédure, la procédure à la frontière cesse de s'appliquer et le demandeur est autorisé à entrer sur le territoire pour que sa demande soit examinée, sans nécessairement recommencer la procédure.
5. Par dérogation à l'article 43, paragraphe 2, de la directive sur les procédures d'asile, le délai pour accorder le droit d'entrer sur le territoire peut être porté à 16 semaines, pendant lesquelles une décision sur la demande, y compris le recours, peut être prise.
6. Par dérogation à l'article 46, paragraphes 5 et 6, de la directive sur les procédures d'asile, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne peuvent décider d'appliquer les règles énoncées au paragraphe 6 dudit article à toutes les décisions qu'elles prennent quant aux demandes examinées dans le cadre d'une procédure à la frontière telle que visée au paragraphe 2 du présent article.

Article 3

Conditions matérielles d'accueil

Par dérogation à la directive 2013/33/UE, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne peuvent fixer, à titre provisoire, pour les conditions matérielles d'accueil, des modalités différentes de celles prévues aux articles 17 et 18 de ladite directive relativement aux demandeurs interpellés ou trouvés à proximité de la frontière avec la Biélorussie après une entrée irrégulière ou après s'être présentés aux points de passage frontaliers, et qui font l'objet des dispositions de l'article 2, paragraphe 1, de la présente décision, pour autant que ces États membres couvrent les besoins fondamentaux des demandeurs, en particulier la nourriture, l'eau, les vêtements, les soins médicaux appropriés et un abri temporaire adapté aux conditions météorologiques hivernales, dans le plein respect de la dignité humaine.

Article 4

Procédure de retour

1. La Lettonie, la Lituanie et la Pologne peuvent décider de ne pas appliquer la directive 2008/115/CE aux ressortissants de pays tiers et aux apatrides dont la demande de protection internationale est rejetée et auxquels l'article 2 a été appliqué.
2. En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers et les personnes apatrides visés au paragraphe 1, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne:

- a) respectent le principe de non-refoulement et prennent dûment en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, la vie familiale et l'état de santé du ressortissant de pays tiers concerné, conformément à l'article 5 de la directive 2008/115/CE (directive «retour»);
- b) veillent à ce que le traitement et le niveau de protection qui leur sont accordés ne soient pas moins favorables que ceux prévus à l'article 8, paragraphes 4 et 5 (limitations du recours aux mesures coercitives), à l'article 9, paragraphe 2, point a) (report de l'éloignement), à l'article 14, paragraphe 1, points b) et d) (soins médicaux d'urgence et prise en considération des besoins des personnes vulnérables), ainsi qu'aux articles 16 et 17 (conditions de rétention) de la directive 2008/115/CE (directive «retour»).

Article 5

Garanties spécifiques

1. Lors de l'application de la présente décision, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne informent dûment les ressortissants de pays tiers ou les apatrides, dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, sur les mesures appliquées, sur les points accessibles pour l'enregistrement et le dépôt d'une demande de protection internationale, et en particulier le point le plus proche où ils peuvent déposer une demande de protection internationale, sur la possibilité de contester la décision et sur la durée des mesures.
2. La Lettonie, la Lituanie et la Pologne n'appliquent pas les articles 2, 3, 4 et 5 plus longtemps que ce qui est strictement nécessaire pour faire face à la situation d'urgence causée par la Biélorussie et, en tout état de cause, pas au-delà de la période prévue à l'article 10.

CHAPITRE III

SOUTIEN OPÉRATIONNEL

Article 6

Soutien opérationnel de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

1. À la demande de la Lettonie, de la Lituanie ou de la Pologne, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes apporte ou renforce son soutien opérationnel à la Lettonie, à la Lituanie et à la Pologne dans le domaine de la gestion des frontières et du retour en déployant le contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, y compris, le cas échéant, en déployant du personnel issu des 1 500 membres de la réserve de réaction rapide et des équipements techniques et en fournissant tout autre appui nécessaire.
2. Le directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) peut lancer une intervention rapide aux frontières conformément à l'article 39, paragraphe 5, du règlement (UE) 2019/1896 ou une intervention en matière de retour conformément à l'article 53 dudit règlement.
3. Conformément à leur demande respective, l'Agence soutient la Lettonie, la Lituanie et la Pologne par les activités suivantes:

- a) déployer le contingent permanent dans le cadre des équipes affectées à la gestion des frontières et des équipements techniques nécessaires (voitures de patrouille, voitures de transport, hélicoptères, véhicules équipés d'une caméra thermique, caméras, etc.) pour soutenir le contrôle aux frontières, notamment en ce qui concerne les activités suivantes:
- la surveillance des frontières;
 - les vérifications aux frontières;
 - la détection de la criminalité transfrontalière;
 - les signalements;
 - l'interprétation;
 - l'identification des mineurs et des autres migrants vulnérables et l'assistance visant à assurer une orientation appropriée;
- b) déployer le contingent permanent dans le cadre des équipes affectées à la gestion des frontières et des équipements techniques nécessaires pour soutenir le retour des ressortissants de pays tiers qui n'ont pas demandé de protection internationale ou dont le droit de rester sur le territoire a pris fin, notamment en apportant une assistance aux:
- activités préalables au retour, notamment la fourniture de conseils et le soutien à la coopération avec les pays tiers en organisant des missions d'identification et en fournissant un service de vidéoconférence pour les entretiens d'identification;
 - retours volontaires;
 - opérations de retour par des vols commerciaux et des vols charter, notamment l'escorte vers le pays tiers d'origine des personnes faisant l'objet d'une décision de retour et, s'il y a lieu, les activités postérieures au retour dans les pays tiers;
- c) déployer le contingent permanent dans le cadre des équipes d'appui à la gestion des flux migratoires pour soutenir l'identification des migrants, notamment le filtrage par nationalité et la vérification des documents de voyage, en particulier:
- apporter un appui aux activités de debriefing et appliquer les indicateurs de risque communs pour identifier les personnes susceptibles d'avoir des liens avec le terrorisme et pour recueillir davantage d'informations sur les itinéraires, les passeurs et les modes opératoires;
 - apporter un appui en fournissant du matériel EURODAC et du personnel chargé de faciliter l'enregistrement des migrants et le relevé de leurs empreintes digitales;
 - accorder un traitement prioritaire à toutes les demandes de services de fusion d'EUROSUR émanant des trois États membres concernés, notamment en ce qui concerne:
 - la surveillance du trafic aérien pour suivre les vols arrivant en Biélorussie depuis différents lieux de départ;

- la fourniture d'une surveillance régulière au moyen de services sur mesure de renseignement par imagerie, y compris par satellite, couvrant les zones adjacentes situées en amont de la frontière avec la Biélorussie afin d'évaluer la situation, ainsi que d'autres zones éloignées, en amont de la frontière, pertinentes pour mieux comprendre les menaces potentielles pour la sécurité du personnel déployé et des équipements techniques;
 - la fourniture d'un service spécifique de surveillance aérienne polyvalente, lorsqu'il est disponible et nécessaire, couvrant le territoire biélorusse le long de la frontière, soit selon une approche régionale couvrant la Lettonie, la Lituanie et la Pologne, soit en soutenant un ou plusieurs États membres en leur fournissant les capacités nécessaires pour assurer une surveillance pendant la nuit;
- d) assurer la surveillance des réseaux sociaux pour signaler à temps les groupes de migrants potentiels et réagir à tout type de mouvements massifs possibles vers les frontières de l'UE;
- e) fournir des produits spécifiques d'analyse des risques;
- f) tout autre soutien spécifique, le cas échéant.

Article 7

Soutien opérationnel du Bureau européen d'appui en matière d'asile

À la demande de la Lettonie, de la Lituanie ou de la Pologne, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) accorde la priorité à la mise à disposition du soutien opérationnel nécessaire, notamment au moyen des activités suivantes:

- a) déployer des équipes d'appui «asile»;
- b) enregistrer les demandes de protection internationale;
- c) faciliter une première analyse des demandes d'asile;
- d) conduire des entretiens individuels avec les demandeurs portant sur leur demande et les circonstances de leur arrivée;
- e) soutenir une identification et une évaluation appropriées des demandeurs vulnérables;
- f) soutenir la gestion, la conception et la mise en place de normes adéquates en matière de structures d'accueil;
- g) fournir aux demandeurs ou aux demandeurs potentiels d'une protection internationale les informations et l'assistance spécifique dont ils peuvent avoir besoin;
- h) fournir une expertise, notamment en ce qui concerne les services d'interprétation et de traduction, des informations précises et actualisées sur les pays d'origine et des connaissances sur le traitement et la gestion des dossiers d'asile;
- i) dispenser une formation au personnel des autorités compétentes ou d'autres autorités;
- j) tout autre soutien spécifique, le cas échéant.

Article 8

Soutien opérationnel d'Europol

À la demande de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne, Europol accorde la priorité à la mise à disposition du soutien opérationnel nécessaire, notamment au moyen des activités suivantes:

- a) déployer des experts pour procéder au recoupement des données contenues dans les bases de données d'Europol, faciliter l'échange rapide et sécurisé d'informations entre les États membres et soutenir l'analyse opérationnelle;
- b) fournir des produits d'analyse spécifiques, tels que des évaluations de la menace, des analyses stratégiques et opérationnelles et des rapports de situation;
- c) aider les États membres à lutter contre le trafic de migrants et les formes de criminalités connexes qui sont facilitées, favorisées ou commises à l'aide de l'internet ainsi que les activités visées à l'article 4, paragraphe 1, point m), du règlement (UE) 2016/794.
- d) tout autre soutien spécifique, s'il y a lieu, le cas échéant.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS FINALES

Article 9

Coopération et évaluation

1. La Commission, les agences compétentes de l'Union européenne et la Lettonie, la Lituanie et la Pologne coopèrent étroitement et s'informent régulièrement de la mise en œuvre de la présente décision. La Lettonie, la Lituanie et la Pologne continuent à communiquer toutes les données pertinentes, y compris les statistiques pertinentes pour la mise en œuvre de la présente décision, par l'intermédiaire du réseau de préparation et de gestion de crise en matière de migration de l'UE.
2. La Lettonie, la Lituanie et la Pologne assurent une coopération étroite avec le HCR et les organisations partenaires concernées afin de déterminer les modalités de l'aide à apporter aux demandeurs dans la situation d'urgence actuelle, conformément aux règles énoncées dans la présente décision ainsi que dans la directive sur les procédures d'asile et dans la directive relative aux conditions d'accueil.
3. La Commission, en coopération avec la Lettonie, la Lituanie et la Pologne, assure un suivi et un réexamen constants de la situation et propose, selon le cas, l'abrogation ou la prorogation de la présente décision au moyen d'une proposition de décision du Conseil au titre de l'article 78, paragraphe 3, du TFUE. À cette fin, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne fournissent à la Commission les informations spécifiques dont celle-ci a besoin pour procéder à ce réexamen et présenter la proposition d'abrogation ou de prorogation ainsi que toute autre information que la Commission peut demander.

Article 10

Entrée en vigueur et application

1. La présente décision entre en vigueur le jour suivant [...] celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.
2. Sans préjudice de l'article 9, elle s'applique jusqu'à six mois après son entrée en vigueur.
3. La présente décision s'applique à tous les ressortissants de pays tiers arrivant sur le territoire de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne à compter de sa date d'entrée en vigueur, ainsi qu'à ceux qui étaient déjà présents sur le territoire de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne avant son entrée en vigueur à la suite des mesures prises par le régime biélorusse et dont les demandes de protection internationale n'ont pas été enregistrées ou pour lesquels la procédure de retour n'a pas été engagée.
4. La présente décision continue de s'appliquer aux demandeurs dont la demande de protection internationale a été enregistrée conformément aux dispositions de la présente décision, jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise sur leur demande ou jusqu'à ce que les ressortissants de pays tiers concernés soient renvoyés conformément à l'article 4.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président