

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.9.2009
COM(2009) 456 final

2009/0127 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» et abrogeant la décision 2004/904/CE du Conseil

{COM(2009) 447 final}

{SEC(2009) 1127}

{SEC(2009) 1128}

EXPOSÉ DES MOTIFS

Parallèlement à la présente proposition, la Commission adopte une communication relative à la création d'un programme européen commun de réinstallation (COM(2009) 447). Celle-ci expose les motifs, les objectifs, le contexte et le fonctionnement de ce programme commun. Il convient donc de lire le présent exposé des motifs en combinaison avec cette communication, à laquelle il renvoie en plusieurs endroits afin d'éviter les doublons.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Motivation et objectifs de la proposition**

La présente proposition a pour objet de modifier la décision portant création du Fonds européen pour les réfugiés, compte tenu de la mise en place d'un programme européen commun de réinstallation. En ce qui concerne les objectifs de la proposition, la Commission renvoie aussi à la communication relative à la création d'un programme européen commun de réinstallation (COM(2009) 447).

- **Contexte général: de nouveaux défis dans le domaine de l'asile et la création d'un programme européen commun de réinstallation**

Le Fonds européen pour les réfugiés (FER) a été institué par la décision n° 573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» et abrogeant la décision 2004/904/CE¹ du Conseil, sur base de l'article 63, point 2) b), du traité instituant la Communauté européenne.

La présente proposition de décision du Parlement européen et du Conseil, modifiant la décision portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013, et la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la création d'un programme européen commun de réinstallation, s'inscrivent dans le cadre des efforts déployés par l'Union européenne pour établir un programme commun en matière de réinstallation. Elles répondent ainsi aux demandes formulées par le Conseil, invitant la Commission à présenter une proposition en vue de la création d'un programme européen commun de réinstallation.

S'agissant du contexte, de l'évolution récente de la situation et des lacunes actuelles, la Commission renvoie à la communication relative à la création d'un programme européen commun de réinstallation (COM(2009) 447).

- **Dispositions en vigueur dans le domaine**

La présente proposition a pour objet de modifier la décision portant création du Fonds européen pour les réfugiés, compte tenu de la mise en place d'un programme européen commun de réinstallation. La décision relative au FER III existante contient plusieurs dispositions concernant la réinstallation.

¹ JO L 144 du 6.6.2007, p. 1.

- **Cohérence par rapport aux autres politiques**

La présente proposition est parfaitement conforme aux politiques et aux objectifs qui ont été définis par l'Union européenne dans le domaine de l'asile ces dernières années. La communication relative aux programmes de protection régionaux, adoptée par la Commission en septembre 2005, soulignait le rôle central que la réinstallation devait jouer dans l'aide aux pays tiers et indiquait que la Commission examinerait l'opportunité de présenter une proposition d'approche plus structurée des actions dans le domaine de la réinstallation. Dans le plan d'action en matière d'asile, adopté le 17 juin 2008, la Commission a conclu que la réinstallation devait être encore développée et étendue dans un instrument de protection concret, que l'Union appliquerait pour répondre aux besoins de protection des réfugiés se trouvant dans les pays tiers et pour témoigner sa solidarité avec les pays tiers de premier asile. Le 24 juillet 2008, le Conseil a adopté des conclusions dans lesquelles il se félicitait de la présentation du plan d'action en matière d'asile par la Commission, dans lequel la Commission prévoyait la présentation de propositions afin de développer un programme communautaire de réinstallation, auquel les États membres pourraient participer sur une base volontaire. Le 16 octobre 2008, le Conseil européen a adopté le pacte européen sur l'immigration et l'asile, dans lequel il appelait, parmi les nouvelles initiatives à prendre pour achever la mise en place du régime d'asile européen commun, à renforcer la coopération avec l'UNHCR afin d'assurer une meilleure protection aux personnes qui en font la demande à l'extérieur du territoire de l'Union européenne, notamment «en progressant, sur la base du volontariat, sur la voie de la réinstallation sur le territoire de l'Union européenne de personnes placées sous la protection du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (...)».

2. RESULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTERESSEES ET DES ANALYSES D'IMPACT

À la suite de la vaste consultation de tous les acteurs concernés du domaine de l'asile, lancée par la publication en juin 2007 du Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun (RAEC)² et révélant qu'il était largement admis que la réinstallation devait jouer un rôle central dans les politiques extérieures de l'Union en rapport avec l'asile, il a été conclu dans le plan d'action en matière d'asile³ que la réinstallation devait être encore développée et étendue dans un instrument de protection concret, que l'Union appliquerait.

En ce qui concerne la présente proposition, la Commission a consulté tous les États membres ainsi que d'autres parties prenantes (l'UNHCR, l'OIM, le CERE et des ONG). Ces consultations ont pris la forme d'un questionnaire adressé à tous les États membres, d'une réunion ad hoc avec un groupe d'acteurs concernés en décembre 2008, d'une réunion du comité sur l'immigration et l'asile en mars 2009 et de contributions écrites remises par l'UNHCR, l'OIM et le CERE.

Une analyse d'impact relative à la présente proposition a été réalisée. Elle examine trois options différentes et deux sous-options ainsi que leurs effets respectifs (leur efficacité par rapport aux objectifs à atteindre, leur incidence, leur faisabilité politique et leur

² Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun - COM(2007) 301.

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan d'action en matière d'asile - Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union - COM(2008) 360.

proportionnalité). Cette analyse d'impact contient aussi une liste détaillée des parties consultées.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

- **Résumé des mesures proposées**

Les mesures proposées visent à modifier la décision portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013, afin d'apporter un concours financier supplémentaire à la réinstallation des catégories de personnes désignées comme prioritaires pour l'année suivante par décision de la Commission. Ces priorités annuelles communes de l'Union en matière de réinstallation seront fixées sur la base d'une prévision indicative des besoins de réinstallation, fournie par l'UNHCR au printemps (mi-mars) de chaque année, et en concertation étroite avec les experts en la matière des États membres, l'UNHCR et les autres acteurs. À cette fin, une réunion avec ces experts sera organisée chaque année. Sur la base des résultats de cette réunion, la Commission élaborera une proposition de décision fixant les priorités communes de l'Union en matière de réinstallation et la présentera, pour consultation, au comité de gestion du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», qui est également compétent pour le FER III. Dans les vingt jours civils suivant l'adoption de la décision de la Commission fixant les priorités annuelles communes de l'Union en matière de réinstallation, les États membres communiqueront à la Commission une estimation du nombre de personnes qu'ils réinstalleront au cours de l'année civile suivante conformément à ces priorités annuelles communes. Sur la base de ces engagements, les États membres recevront une aide financière supplémentaire de 4 000 EUR par personne à réinstaller. La réinstallation des personnes relevant des catégories spécifiques conformément aux priorités annuelles communes de l'Union doit être effectuée sur recommandation de l'UNHCR.

- **Base juridique**

La proposition est fondée sur l'article 63, point 2) b), du traité instituant la Communauté européenne, base juridique de l'acte modifié.

- **Principes de subsidiarité et de proportionnalité**

L'action communautaire dans le domaine de l'asile est fondée sur la nécessaire solidarité qui doit s'exercer entre les États membres pour relever un défi auquel, dans une Union européenne sans frontières intérieures, ils ne pourraient effectivement faire face d'une manière isolée. C'est cela qui a amené le législateur communautaire à adopter l'acquis dans le domaine de l'asile, en se fondant sur des bases juridiques spécifiques inscrites dans le traité.

Le besoin d'action à l'égard du régime d'asile européen commun (RAEC) a déjà été apprécié dans de récentes analyses d'impact, notamment dans celle concernant le plan d'action en matière d'asile, qui soulignait précisément la nécessité de mettre en place un programme européen commun de réinstallation. Le Conseil européen et le Parlement européen ont à plusieurs reprises appelé au développement du RAEC, y compris de sa dimension extérieure. Les institutions de l'Union qui se sont engagées à améliorer l'application de l'acquis dans le domaine de l'asile ont clairement indiqué que l'intensification de la coopération pratique entre les États membres et le renforcement de la dimension extérieure constituent des priorités absolues.

La nature des objectifs à atteindre, à savoir un recours stratégique accru à la réinstallation et le développement des politiques extérieures en rapport avec l'asile, exige une initiative au niveau de l'Union. Les autres objectifs généraux requièrent également une action au niveau de l'UE. La mise en place d'un programme européen commun de réinstallation amènera davantage d'États membres de l'Union à participer à la réinstallation et à faire preuve d'une plus grande solidarité à l'égard des pays tiers en matière d'accueil des réfugiés.

La proportionnalité de la proposition a été appréciée dans l'analyse d'impact. Cette dernière a examiné la portée que devraient avoir les mesures de l'Union ainsi que leur proportionnalité par rapport aux objectifs à atteindre. La présente proposition répond bel et bien aux objectifs d'une manière proportionnée.

4. INCIDENCE BUDGETAIRE

La présente proposition est conforme aux crédits et à la programmation du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» jusqu'en 2013. En outre, la présente proposition de modification de la décision FER ne change ni les objectifs généraux du FER ni sa programmation financière jusqu'en 2013, ainsi que l'indique la proposition du 18 février 2009 visant à modifier la décision FER en vue de la création du Bureau européen d'appui en matière d'asile⁴.

La proposition actuelle ne devrait entraîner qu'une très faible augmentation des dépenses administratives (voir annexe).

5. EXPLICATION DÉTAILLÉE DE LA PROPOSITION

Article 13, paragraphes 4 et 5

L'article 13, paragraphes 4 et 5, dispose que les États membres recevront, à titre d'aide financière supplémentaire, un montant forfaitaire de 4 000 EUR par réfugié effectivement réinstallé au cours d'une année civile donnée, pour autant que ces réfugiés relèvent de l'une des catégories spécifiques désignées comme priorités annuelles communes de l'Union par décision de la Commission pour cette année. Lorsque le réfugié relèvera de plusieurs de ces catégories spécifiques, les États membres ne recevront ce montant forfaitaire par réfugié qu'une seule fois. Ces priorités annuelles pourront cibler des régions géographiques, des nationalités ou des catégories spécifiques de réfugiés à réinstaller.

Article 13, paragraphe 6

L'article 13, paragraphe 6, dispose que ces priorités annuelles communes de l'Union seront fixées chaque année par décision de la Commission, adoptée après consultation du comité de gestion du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires».

Article 13, paragraphe 7

⁴ COM(2009) 67.

Ce paragraphe impartit un nouveau délai aux États membres pour communiquer à la Commission une estimation («engagement») du nombre de personnes qu'ils prévoient de réinstaller au cours de l'année civile suivante conformément auxdites priorités.

Article 13, paragraphe 8

L'article 13, paragraphe 8, prévoit que les résultats et l'incidence de l'incitation financière à adopter des mesures de réinstallation conformes aux priorités annuelles communes de l'Union figureront dans les rapports d'avancement et rapports finals sur la mise en œuvre du FER présentés par les États membres et la Commission.

Article 20, paragraphe 2, paragraphe 3, et paragraphe 5, troisième alinéa

Ces paragraphes prévoient l'établissement d'un calendrier en ce qui concerne le délai de communication des engagements, nécessaires au calcul des dotations annuelles accordées aux États membres, le délai de présentation des programmes annuels nationaux à la Commission et le délai d'adoption des décisions de financement par la Commission. Par rapport à la base juridique actuelle, ces délais sont prorogés de manière à tenir compte de la nouvelle procédure d'adoption des priorités annuelles communes de l'Union en matière de réinstallation, qui précédera le calcul des dotations annuelles accordées aux États membres.

Article 35, paragraphe 5

Ce paragraphe établit la règle d'éligibilité applicable au montant forfaitaire de 4 000 EUR qui sera alloué aux États membres pour chaque personne effectivement réinstallée conformément aux priorités annuelles communes de l'Union en matière de réinstallation. Les États membres recevront ce montant sous la forme d'une somme forfaitaire de 4 000 EUR pour chaque personne effectivement réinstallée au cours de l'année civile considérée.

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» et abrogeant la décision 2004/904/CE du Conseil

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 63, point 2) b),

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁵,

vu l'avis du Comité des régions⁶,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité⁷,

considérant ce qui suit:

- (1) Compte tenu de la création d'un programme européen commun de réinstallation, destiné à accroître l'impact des efforts de réinstallation consentis par l'Union européenne pour accorder une protection aux réfugiés et à maximaliser l'impact stratégique de la réinstallation en ciblant mieux les personnes qui en ont le plus besoin, il y a lieu de définir régulièrement au niveau de l'UE des priorités communes en matière de réinstallation.
- (2) Il est donc opportun que la Commission fixe des priorités annuelles européennes communes ciblant certaines régions géographiques et nationalités ainsi que des catégories spécifiques de réfugiés à réinstaller.
- (3) Compte tenu des besoins de réinstallation définis dans la décision de la Commission fixant les priorités annuelles communes de l'UE en matière de réinstallation, il y a également lieu d'accorder un concours financier supplémentaire aux mesures de réinstallation ciblant certaines régions géographiques et nationalités ainsi que des catégories spécifiques de réfugiés à réinstaller, lorsque la réinstallation est considérée comme la meilleure réponse possible à leurs besoins particuliers.
- (4) Dans ce contexte, il convient d'adapter le calendrier en ce qui concerne le délai de présentation des données nécessaires au calcul des dotations annuelles des États

⁵ JO C [...] du [...], p. [...].

⁶ JO C [...] du [...], p. [...].

⁷ JO C [...] du [...], p. [...].

membres, le délai de présentation des programmes annuels par les États membres et le délai d'adoption des décisions de financement par la Commission.

- (5) Il est également nécessaire de fixer les règles d'éligibilité des dépenses applicables à ce concours financier supplémentaire en faveur de la réinstallation,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision n° 573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil est modifiée comme suit:

1. L'article 13, paragraphe 3, devient l'article 13, paragraphe 4, et est modifié comme suit:

«Les États membres reçoivent un montant forfaitaire de 4 000 EUR par personne réinstallée relevant de l'une des catégories définies par les priorités annuelles communes de l'Union européenne, ciblant conformément au paragraphe 6 certaines régions géographiques et nationalités ainsi que des catégories spécifiques de réfugiés à réinstaller.»

2. L'article 13, paragraphe 4, devient l'article 13, paragraphe 5, et est modifié comme suit:

«Lorsqu'un État membre réinstalle une personne relevant de plus d'une des catégories visées dans les priorités annuelles communes de l'Union européenne en matière de réinstallation, fixées conformément au paragraphe 6, il reçoit une seule fois le montant forfaitaire prévu pour cette personne.»

3. L'article 13, paragraphe 5, devient l'article 13, paragraphe 3.

4. L'article 13, paragraphe 6, est remplacé par le texte suivant:

«La Commission fixe les priorités annuelles communes de l'Union européenne en matière de réinstallation conformément à la procédure visée à l'article 52, paragraphe 2.»

5. À l'article 13, un paragraphe 7, libellé comme suit, est ajouté:

«Dans les vingt jours civils suivant la notification de la décision de la Commission fixant les priorités annuelles communes de l'Union européenne en matière de réinstallation conformément au paragraphe 6, les États membres communiquent à la Commission une estimation du nombre de personnes qu'ils réinstalleront au cours de l'année civile suivante conformément auxdites priorités. La Commission communique ces informations au comité visé à l'article 52.»

6. À l'article 13, un paragraphe 8, libellé comme suit, est ajouté:

«Les résultats et l'incidence de l'incitation financière à adopter des mesures de réinstallation conformes aux priorités annuelles communes de l'Union européenne

sont évalués par les États membres dans le rapport visé à l'article 50, paragraphe 2, et par la Commission dans le rapport visé à l'article 50, paragraphe 3.»

7. L'article 20, paragraphe 2, est remplacé par le texte suivant:

«La Commission communique aux États membres, au plus tard le 1^{er} septembre de chaque année, une estimation des montants qui leur seront attribués pour l'année civile suivante sur le total des crédits accordés dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, en application des modalités de calcul définies à l'article 13.»

8. L'article 20, paragraphe 3, est remplacé par le texte suivant:

«Les États membres présentent à la Commission, au plus tard le 1^{er} décembre de chaque année, un projet de programme annuel pour l'année suivante, établi conformément au programme pluriannuel et composé des éléments suivants:

- a) les modalités de sélection des projets à financer dans le cadre du programme annuel;
- b) une description des actions à soutenir dans le cadre du programme annuel;
- c) la répartition financière entre les différentes actions du programme envisagée pour la contribution du Fonds, ainsi que le montant demandé au titre de l'assistance technique visée à l'article 16, aux fins de la mise en œuvre du programme annuel.»

9. L'article 20, paragraphe 5, troisième alinéa, est remplacé par le texte suivant:

«La Commission arrête sa décision de financement approuvant le programme annuel au plus tard le 1^{er} avril de l'année concernée. La décision indique le montant attribué à l'État membre concerné ainsi que la période d'éligibilité des dépenses.»

10. À l'article 35, un paragraphe 5, libellé comme suit, est ajouté:

«Le montant de 4 000 EUR alloué aux États membres par personne réinstallée est octroyé sous la forme d'une somme forfaitaire pour chaque personne effectivement réinstallée.»

Article [...]

La présente décision entre en vigueur le [...] jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article [...]

Les États membres sont destinataires de la présente décision conformément au traité instituant la Communauté européenne.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Parlement européen
Le Président
[...]

Par le Conseil
Le Président
[...]

ANNEXE

Dépenses administratives supplémentaires entraînées par la présente proposition

en millions d'euros (à la 3^e décimale)

	2010	2011	2012	2013	TOTAL
18 01 02 11 01 – Missions	0,009	0,009	0,010	0,010	0,038
18 01 02 11 02 – Réunions et conférences					
18 01 02 11 03 – Comités	0,030	0,030	0,030	0,030	0,120
18 01 02 11 04 - Études et consultations					
18 01 02 11 05 - Systèmes d'information					
2. Total autres dépenses de gestion (18 01 02 11)	0,039	0,039	0,040	0,040	0,158