



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.3.2012
COM(2012) 110 final

2009/0127 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil en vue de l'adoption d'une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision (CE) n °573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil 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 («Programme européen commun de réinstallation»)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN
conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union
européenne

concernant la

position du Conseil en vue de l'adoption d'une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision (CE) n °573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil 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 («Programme européen commun de réinstallation»)

1. CONTEXTE

Date de transmission de la proposition au Parlement européen et au Conseil

(document COM(2009) 456 final – 2009/0127 COD): 3 septembre 2009

Date de la position du Parlement européen en première lecture: 18 mai 2010

Date prévue pour l'adoption de la position du Conseil: 8 mars 2012

2. OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La proposition de la Commission poursuit un double objectif: d'une part accroître le nombre de réinstallations de réfugiés dans l'Union européenne - en ce qui concerne tant le nombre absolu de réfugiés que le nombre d'États membres ayant adopté des programmes nationaux de réinstallation - et d'autre part, envoyer un signal politique fort soulignant l'importance pour l'UE d'offrir des solutions durables aux réfugiés, et notamment aux plus vulnérables d'entre eux. À cet effet, il est prévu de créer un programme européen commun de réinstallation. Celui-ci doit permettre une approche européenne mieux coordonnée de la réinstallation.

3. OBSERVATIONS SUR LA POSITION DU CONSEIL

La position du Conseil est le fruit d'un long processus de négociation. À la suite de la position adoptée par le Parlement européen en première lecture (le 18 mai 2010), les colégislateurs n'avaient pu trouver aucun accord, en raison de la question institutionnelle du choix de la procédure visant à établir les priorités en matière de réinstallation au niveau européen (actes délégués ou actes d'exécution). La proposition présentée par la présidence à la fin du mois de décembre 2011 a permis de surmonter le blocage des négociations. La proposition de compromis est fondée sur le fait que le Fonds européen pour les réfugiés ne s'étend que jusqu'à la fin de 2013. Aussi les engagements devant intervenir en 2012 seront-ils les derniers dans le cadre du présent Fonds. Il s'ensuit qu'une procédure visant à établir les priorités annuelles en matière de réinstallation n'est pas nécessaire, puisque ces priorités ne seront définies qu'une seule fois avant la fin du Fonds actuel. La solution retenue consiste à intégrer les priorités spécifiques en matière de réinstallation pour 2013 dans la décision à l'annexe I.

À l'issue de la position adoptée par le Parlement européen en première lecture (le 18 mai 2010), les colégislateurs ont finalement trouvé un accord sur le fond de la proposition concernant les questions en suspens lors d'un trilogue qui s'est tenu le 9 février 2012. Le seul point non résolu concernait la base juridique de la proposition.

Le 10 février, le président de la commission LIBE a confirmé par lettre à la présidence du Conseil l'accord des rapporteurs et des rapporteurs fictifs sur le texte qui était soutenu par le Conseil et a indiqué que si ce texte était transmis formellement au Parlement européen au cours d'une prochaine séance plénière en tant que position du Conseil en première lecture, il recommanderait aux membres de la commission LIBE, puis à l'assemblée plénière, de l'accepter sans amendements. Le Coreper s'est réuni le 15 février afin d'examiner la base juridique de la proposition. Le 22 février, le Coreper a confirmé l'accord sur le texte qui doit être soumis au Conseil pour adoption.

Les principales différences entre la position commune et la proposition initiale de la Commission sont exposées ci-après.

Établissement des priorités communes de l'UE (article 1^{er}, paragraphe 1, point a))

La position commune énumère les priorités en matière de réinstallation dans la décision, contrairement à la proposition initiale de la Commission, qui prévoyait l'établissement annuel des priorités communes de l'UE en matière de réinstallation par le recours à la procédure de comité. Étant donné que le Fonds européen pour les réfugiés en vigueur couvre la période s'étendant jusqu'à la fin de 2013, la décision établit les priorités pour une seule année. L'établissement de la liste de priorités pour l'année en question dans la décision est donc conforme à la proposition de la Commission. L'instrument qui crée le nouveau Fonds «Asile et migration» pour la période 2014-2020 prévoit un mécanisme pour l'établissement des priorités communes de l'UE en matière de réinstallation.

Priorités communes de l'UE en matière de réinstallation pour 2013 (article 1^{er}, paragraphe 1, point a))

Les priorités communes de l'UE en matière de réinstallation pour 2013, telles qu'établies dans la position commune, couvrent trois séries de priorités: 1) les personnes provenant d'un pays ou d'une région désignés pour la mise en œuvre d'un programme de protection régional, 2) les personnes appartenant à un groupe vulnérable particulier, 3) les réfugiés provenant d'un pays ou d'une région particuliers. Les deux premières séries de priorités revêtent un caractère général et sont fortement inspirées des catégories énoncées à l'article 13, paragraphe 3, de la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013. Par rapport à la décision n° 573/2007/CE, la position commune ajoute le groupe vulnérable suivant à la liste: les survivants d'actes de violence et de torture ainsi que les personnes nécessitant une réinstallation d'urgence pour des raisons juridiques et aux fins de leur protection physique.

Il est fait mention de la troisième série de priorités comme d'une série de priorités communes de l'UE pour 2013 dont la liste figure à l'annexe de la décision. Cette liste a été dressée sur la base des critères de réinstallation du HCR des Nations unies et de ses prévisions annuelles en matière de réinstallation, en tenant compte des situations dans lesquelles l'action commune de l'UE constituerait une réponse significative aux besoins de protection. Ce dernier point correspond à la proposition de la Commission.

Montant forfaitaire à recevoir pour chaque personne réinstallée (article 1^{er}, paragraphe 1, point b))

La position commune modifie la proposition de la Commission en proposant de relever le montant forfaitaire que recevraient pour chaque personne réinstallée - en fonction des priorités qui seront établies pour le Fonds - les États membres qui n'ont pas encore eu recours au Fonds à cette fin. Tandis que l'article 13, paragraphe 3, de la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 prévoit que les États membres reçoivent un montant forfaitaire de 4000 EUR par personne réinstallée, conformément aux priorités établies dans la décision, la position commune prévoit un montant de 6000 EUR par personne réinstallée pour les États membres qui recevront pour la première fois le montant forfaitaire à charge du Fonds, et un montant de 5000 EUR pour les États membres qui ne l'ont reçu qu'une seule fois auparavant. La finalité de cet amendement est d'encourager les États membres qui ne l'ont pas encore fait à lancer des programmes de réinstallation. Cette démarche va dans le sens général de l'objectif de la Commission qui consiste à faire en sorte d'accroître le nombre de réinstallations dans l'UE dans un plus grand nombre d'États membres.

Base juridique de la proposition

La proposition de la Commission de 2009 était initialement fondée sur l'article 63, paragraphe 2, point b), du traité instituant la Communauté européenne, mais la communication «omnibus» relative aux conséquences de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sur les procédures décisionnelles interinstitutionnelles en cours a retenu comme nouvelle base juridique les articles 78 et 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (le second portant sur la solidarité au sein de l'UE). La référence à l'article 80, en liaison avec l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, visait à souligner que l'objectif des mesures proposées était d'assurer «un équilibre entre les efforts» selon la formulation de l'article 63 du traité instituant la Communauté européenne. Néanmoins, le Conseil est d'avis que l'adaptation correcte de la base juridique au traité de Lisbonne est assurée par l'article 78, paragraphe 2, point g), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et que l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne saurait constituer une base juridique, pas même à titre complémentaire.

Le 13 février, la présidence danoise a présenté un document contenant deux options, dont l'une consistait à proposer l'inclusion d'un considérant mentionnant l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le 15 février, le Coreper a décidé de ne conserver que l'article 78, paragraphe 2), point g) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, comme base juridique de la proposition. Le Coreper a confirmé cette position le 22 février. Le texte a été transmis au Conseil en vue d'une adoption le 8 mars.

Bien que cette proposition ne soit pas conforme à la communication «omnibus», la Commission est en mesure de soutenir le choix d'une base juridique limitée à l'article 78, paragraphe 2, point g) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, car la non-inclusion de l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui ne constitue pas en soi une base juridique, est sans incidence sur le fond de la proposition et est conforme aux tableaux de correspondance du traité de Lisbonne. En outre, elle est en harmonie avec les récentes propositions de MFF dans le domaine des affaires intérieures, qui ont été adoptées sans référence à l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le considérant, tel qu'ajouté, peut être soutenu par la Commission car il souligne

l'importance de la solidarité au sein du régime d'asile européen commun et fait expressément référence à l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. DECLARATION DE LA COMMISSION

Dans le cadre des négociations relatives au considérant qui mentionne l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le principe de solidarité, le Parlement européen a demandé à la Commission d'adopter une déclaration sur le droit d'initiative qui lui revient en ce qui concerne le choix des bases juridiques à l'avenir.

La Commission a accédé à cette demande. Le texte de la déclaration est libellé comme suit:

DECLARATION DE LA COMMISSION

Dans un esprit de compromis et afin d'assurer l'adoption immédiate de la proposition, la Commission soutient le texte final; elle fait néanmoins observer qu'elle accorde ce soutien sans préjudice de son droit d'initiative quant aux bases juridiques, notamment en ce qui concerne l'utilisation future de l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. CONCLUSION

La position commune répond à l'objectif initial de la Commission consistant à assurer un nombre plus important de réinstallations de personnes réfugiées dans l'Union européenne en accroissant tant le nombre de réfugiés réinstallés que le nombre d'États membres dans lesquels des programmes nationaux de réinstallation sont en cours. Il est ainsi possible d'assurer une gestion plus stratégique de la réinstallation dans l'UE. Le texte de la position du Conseil concorde donc sur le fond, dans une large mesure, avec la proposition de la Commission, qui est en mesure de le soutenir.