

Programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires": Fonds européen pour les réfugiés (FER) 2008-2013

2009/0127(COD) - 09/03/2012 - Communication de la Commission sur la position du Conseil

Dans sa communication sur 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 portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013, **la Commission se rallie à la position du Conseil** estimant qu'elle répond à l'objectif initial d'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.

La question des actes délégués : la Commission rappelle que 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 en 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 du Parlement 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 22 février, le Coreper a confirmé l'accord sur le texte qui doit être soumis au Conseil pour adoption.

Principales différences entre la position commune et la proposition initiale de la Commission :

- **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 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 pour sa part 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 3 séries de priorités. 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. Par rapport à la décision n° 573/2007/CE, la position commune ajoute : i) les survivants d'actes de violence et de torture ; ii) les personnes nécessitant une réinstallation d'urgence pour des raisons juridiques et aux fins de leur protection physique. Il est en outre fait mention d'une 3^{ème} série de priorités dressée sur la base de critères de réinstallation du HCR des Nations unies et de 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}, par. 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 : 6.000 EUR par personne réinstallée pour les États membres qui recevront pour la première fois le montant forfaitaire à charge du Fonds, et 5.000 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.

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 (TFUE), 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 TFUE, et que **l'article 80 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. Le 15 février, le Coreper a décidé de ne conserver que l'article 78, paragraphe 2), point g) du traité 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 TFUE, car la non-inclusion de l'article 80, 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 dans le domaine des affaires intérieures, qui ont été adoptées sans référence à l'article 80 du TFUE. 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.

Une déclaration de la Commission sur cette approche a été ajoutée sur cette question. Cette déclaration est libellée comme suit « 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. »