Informations de base

2009/0027(COD) COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision) Règlement	Procédure terminée
Création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile Abrogation 2016/0131(COD) **Subject** 7.10.06 Asile, réfugiés, personnes déplacées; Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF) 8.40.08 Agences et organes de l'Union	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures	LAMBERT Jean (Verts/ALE)	16/03/2010

Commission au fond précédente	Rapporteur(e) précédent(e)	Date de nomination
LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures	LAMBERT Jean (Verts/ALE)	21/01/2009

Commission pour avis précédente	Rapporteur(e) pour avis précédent(e)	Date de nomination
AFET Affaires étrangères	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
DEVE Développement	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
BUDG Budgets	HAUG Jutta (PSE)	20/09/2004

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date
Affaires générales	2970	2009-10-26
Justice et affaires intérieures(JAI)	2962	2009-09-21
Justice et affaires intérieures(JAI)	2998	2010-02-25
Justice et affaires intérieures(JAI)	2979	2009-11-30
Justice et affaires intérieures(JAI)	2927	2009-02-26

	Justice et affaires intérieures(JAI)	2946	2009-06-04

Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire
	Justice et consommateurs	REDING Viviane

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
18/02/2009	Publication de la proposition législative	COM(2009)0066	Résumé
26/02/2009	Débat au Conseil		Résumé
09/03/2009	Annonce en plénière de la saisine de la commission, 1ère lecture		
27/04/2009	Vote en commission,1ère lecture		Résumé
29/04/2009	Dépôt du rapport de la commission, 1ère lecture	A6-0279/2009	
06/05/2009	Débat en plénière		
07/05/2009	Décision du Parlement, 1ère lecture	T6-0379/2009	Résumé
07/05/2009	Résultat du vote au parlement		
04/06/2009	Débat au Conseil		Résumé
21/09/2009	Débat au Conseil		Résumé
30/11/2009	Débat au Conseil		Résumé
25/02/2010	Publication de la position du Conseil	16626/2/2009	Résumé
11/03/2010	Annonce en plénière de la saisine de la commission, 2ème lecture		
08/04/2010	Vote en commission, 2ème lecture		Résumé
12/04/2010	Dépôt de la recommandation de la commission, 2ème lecture	A7-0118/2010	
20/04/2010	Débat en plénière		
18/05/2010	Décision du Parlement, 2ème lecture	T7-0158/2010	Résumé
19/05/2010	Signature de l'acte final		
19/05/2010	Fin de la procédure au Parlement		
29/05/2010	Publication de l'acte final au Journal officiel		

Informations techniques

Référence de la procédure	2009/0027(COD)
Type de procédure	COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision)
Sous-type de procédure	Note thématique
Instrument législatif	Règlement

Modifications et abrogations	Abrogation 2016/0131(COD)
Base juridique	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne TFEU 078-p2 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne TFEU 074
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/7/02430

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE421.403	16/03/2009	
Amendements déposés en commission		PE423.710	02/04/2009	
Avis de la commission	BUDG	PE423.779	23/04/2009	
Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique		A6-0279/2009	29/04/2009	
Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique		T6-0379/2009	07/05/2009	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE439.833	11/03/2010	
Recommandation déposée de la commission, 2e lecture		A7-0118/2010	12/04/2010	
Texte adopté du Parlement, 2ème lecture		T7-0158/2010	18/05/2010	Résumé

Conseil de l'Union

Type de document	Référence	Date	Résumé
Déclaration du Conseil sur sa position	06528/2010	23/02/2010	
Position du Conseil	16626/2/2009	25/02/2010	Résumé
Projet d'acte final	00010/2010	19/05/2010	

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base législatif	COM(2009)0066	18/02/2009	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2009)0153	18/02/2009	
Document annexé à la procédure	SEC(2009)0154	18/02/2009	
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2009)3616	07/07/2009	
Communication de la Commission sur la position du Conseil	COM(2010)0079	05/03/2010	Résumé

Parlements nationaux

Type de document	Parlement/Chambre	Référence	Date	Résumé

Contribution	AT_NATIONALRAT	COM(2009)0066	27/04/2009	
Contribution	EL_PARLIAMENT	COM(2009)0066	05/05/2009	

Informations complémentaires		
Source	**Document**	**Date**
Parlements nationaux	IPEX	
Commission européenne	EUR-Lex	

Acte final	
Règlement 2010/0439 JO L 132 29.05.2010, p. 0011	Résumé

Création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

2009/0027(COD) - 26/02/2009

Le Conseil a procédé à un **1er échange de vues** sur la proposition de la Commission établissant un bureau européen d'appui en matière d'asile dans le cadre de l'élaboration d'un régime d'asile européen commun. Le débat s'est concentré sur les aspects essentiels de la proposition et a permis de dégager des lignes directrices afin d'en poursuivre l'examen dans le cadre de la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement.

Les principales tâches du Bureau seraient les suivantes:

- faciliter, coordonner et améliorer la coopération en matière d'asile entre les pays de l'UE, ce qui permettrait de renforcer la protection des demandeurs d'asile au niveau international;
- aider les gouvernements de l'UE à comparer les bonnes pratiques et à organiser des formations à l'échelle de l'UE pour renforcer la cohérence et la transparence de la politique européenne en matière d'asile;
- coordonner des équipes d'experts nationaux pouvant être déployées à la demande de tout pays de l'UE faisant face à un afflux massif de réfugiés;
- fournir une assistance scientifique et technique en coopération avec les autorités nationales et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés;
- renforcer la coopération pratique en matière d'asile entre l'UE et les pays tiers.

En octobre 2008, lors de l'adoption du Pacte européen sur l'immigration et l'asile (voir doc. Conseil *13440/08*), le Conseil européen avait demandé de "mettre en place en 2009 un bureau d'appui européen ayant pour mission de faciliter les échanges d'informations, d'analyses et d'expériences entre États membres et de développer des coopérations concrètes entre les administrations chargées de l'examen des demandes d'asile". La proposition répond à cette demande.

Création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

2009/0027(COD) - 07/05/2009 - Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 467 voix pour, 42 voix contre et 18 abstentions, une résolution législative modifiant, en première lecture de la procédure de codécision, la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Les principaux amendements sont les suivants :

Financement : le Parlement souligne que le financement du Bureau devra être soumis à un accord de l'autorité budgétaire conformément au point 47 de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (à savoir via un accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire).

Limitation des pouvoirs du Bureau : il stipule clairement que le Bureau ne devra pas disposer de pouvoir de décision sur les demandes individuelles d' asile ou de protection internationale.

Précisions apportées aux tâches du Bureau : le Parlement apporte des précisions sur les tâches et missions du Bureau. Celui-ci devra en particulier effectuer des tâches de : i) collecte d'informations, de manière transparente et impartiale, en utilisant toutes les sources pertinentes d'information émanant notammentd'organisations internationales(comme l'UNHCR) et d'institutions de l'UE. Ces informations devront être pertinentes, fiables, précises et actualisées et devront porter sur les **pays d'origine des demandeurs d'asile** et des personnes demandant une protection internationale ; ii) la gestion et le développement d'informations sur les pays d'origine de manière à garantir une information accessible et transparente; iii) l'analyse impartiale des informations relatives aux pays d'origine et l'élaboration de rapports sur les pays d'origine en vue de **l'établissement de critères d'évaluation communs**.

Relogement « obligatoire » des bénéficiaires de protection internationale dans un autre État membre : le Parlement estime que le relogement « sur une base volontaire » des bénéficiaires de protection internationale, d'un État membre à un autre, en raison de pressions particulières pesant sur le 1er État (vu sa position géographique ou démographique, notamment) ne contribuera pas à renforcer la solidarité entre États membres. Il propose dès lors de supprimer les termes « sur une base volontaire » du texte de la proposition.

Mécanisme de solidarité obligatoire : le Parlement précise que la Commission devra proposer un mécanisme de solidarité obligatoire pour le relogement des bénéficiaires de protection internationale entre États membres, en consultation avec l'UNHCR. Dans le même ordre d'idées, le Parlement précise que les échanges d'informations et toutes autres actions entreprises dans le cadre de la réinstallation des réfugiés à l'intérieur de l'UE devront être mises en œuvre, en tenant compte des principes de solidarité et de partage des charges entre États membres.

Coopération avec l'UNHCR et les ONG concernées : la Plénière précise que le Bureau devra collaborer avec l'UNHCR et certaines ONG spécifiques en ce qui concerne les actions de formation des membres des administrations et juridictions nationales responsables en matière d'asile. Le Bureau devra également collaborer avec les services nationaux ou autres entités impliqués de façon officielle dans les procédures d'asile des États membres. Le Parlement suggère également que les lignes directrices de l'UE ou manuels opérationnels que le Bureau devra préparer à la demande de la Commission, s'inspirent des travaux déjà menés dans ce domaine par l'UNHCR, en vue de veiller à la compatibilité des lignes directrices avec les normes internationales et éviter les divergences dans la pratique.

Curriculum européen en matière d'asile : outre les tâches évoquées ci-avant, le Bureau devra également gérer et développer un curriculum européen en matière d'asile qui assurerait, au minimum, une formation sur le droit international des réfugiés et le droit et les normes dans le domaine des droits de l'homme ainsi que l'acquis communautaire en matière d'asile.

Système d'alerte précoce : le Parlement estime que le système d'alerte précoce à mettre en place pour notifier les arrivées massives de demandeurs de protection internationale dans un État membre, devrait non seulement avertir les États membres, mais aussi la Commission.

Équipes d'appui asile : à la faveur de plusieurs amendements adoptés en Plénière, le Parlement demande qu'un ou plusieurs États membres soumis à une pression particulière, puisse(nt) demander au Bureau le déploiement d'une « équipe d'appui asile ». Ce(s) État(s) membre(s) devront notamment préciser la situation, les objectifs éventuels ainsi que les besoins estimés pour le déploiement. En réponse à une telle demande, le Bureau devra coordonner l'assistance opérationnelle et technique nécessaire pour le ou les États membres concernés et prévoir le déploiement, pour une durée limitée, de l'équipe d'appui asile, sur base d'un plan opérationnel prévu au règlement. Les « équipes d'appui asile » apporteront, conformément au même plan opérationnel, leur expertise en matière de services d'interprétation, de connaissance des informations relatives aux pays d'origine et de connaissance du traitement et de la gestion des dossiers d'asile. La Plénière inclue en outre une série de dispositions nouvelles sur la responsabilité civile et pénale des équipes d'appui asile agissant dans un autre État membre.

Forum consultatif: à la faveur d'un autre amendement adopté en Plénière, le Parlement revoit le paragraphe consacré au Forum consultatif (FC). Ce Forum avec lequel le Bureau devra étroitement coopérer, devra être composé d'organisations de la société civile et d'organes compétents intervenant dans le domaine de la politique de l'asile, au niveau local, régional, national, européen ou international. La Plénière précise que le FC constituera un moyen d'échange d'informations et de mise en commun des connaissances et sera ouvert à toutes les parties intéressées. En tout état de cause, l' UNHCR sera un membre de droit du FC. Outre les tâches déjà attribuées au FC par la proposition de règlement, les députés suggèrent que ce dernier fasse : i) des suggestions au conseil d'administration concernant le programme de travail annuel du Bureau ; ii) fournisse un retour d'information vers le conseil d'administration et lui propose des mesures de suivi concernant le rapport annuel du Bureau et le rapport annuel sur la situation de l'asile dans l'Union ; iii) communique au directeur exécutif et au conseil d'administration du Bureau les résultats et les recommandations de conférences, séminaires et réunions présentant un intérêt pour les travaux du Bureau. Le Forum devrait se réunir au minimum deux fois par an. Enfin, le Parlement demande que Bureau puisse demander l'expertise du Forum consultatif en tant que de besoin.

Désignation du directeur du Bureau : le Parlement renforce l'implication du Parlement dans la procédure de nomination du directeur de cette nouvelle agence, afin de garantir une plus grande responsabilité démocratique du Bureau. La procédure de nomination préconisée est celle qui existe déjà pour l'Agence européenne des droits fondamentaux (nomination au mérite et conformément à l'expérience du candidat en matière d'asile ; audition devant le Conseil et le Parlement européen, etc.). Le rôle du Parlement est également renforcé en cas de prolongation du mandat du directeur.

Respect du Règlement financier et des dispositions pertinentes en matière de lutte contre la fraude : le Parlement demande que le Bureau respecte les dispositions fondamentales du Règlement financier applicables aux agences décentralisées de l'Union. La Plénière intègre en outre une série de dispositions nouvelles sur le respect des règles en matière de lutte contre la fraude et la corruption.

Rapport : le rapport que le Bureau devra préparer tous les ans sur la situation de l'asile dans l'Union européenne, devra également être transmis au Parlement européen et à la Commission. De même, le Parlement demande que le Bureau puisse, **à la demande du Parlement européen**, rédiger des projets de rapport sur des aspects spécifiques de la mise en œuvre de l'acquis communautaire en matière d'asile.

Transparence : le Parlement demande enfin que le Bureau exerce ses activités dans la transparence, notamment en matière d'accès du public aux documents pertinents.

Création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

2009/0027(COD) - 25/02/2010 - Position du Conseil

Conformément aux termes de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision, les représentants du Conseil, du Parlement et de la Commission ont établi des contacts en vue de conclure un accord au stade de la position du Conseil en première lecture.

Afin de rapprocher les positions des deux institutions et compte tenu de l'accord dégagé lors de ces contacts, le Conseil a adopté, tant sur la proposition de règlement portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile que sur celle visant à modifier la décision sur le Fonds européen pour les réfugiés (FER), des positions en première lecture qui comportent les **modifications clés** à la proposition de la Commission.

Assistance aux États membres soumis à des pressions particulières : le Conseil modifie la proposition de la Commission en vue de clarifier les conditions qui régissent l'assistance apportée par le Bureau aux États membres soumis à des pressions particulières, notamment celle fournie par les équipes d'appui d'asile:

- le Conseil explicite les missions des équipes d'appui d'asile et les règles applicables au déploiement d'experts auprès de ces équipes ;
- c'est à l'État membre soumis à des pressions particulières qu'il incombe de demander l'assistance d'équipes d'appui d'asile ;
- reprenant l'amendement du Parlement, le Conseil indique que l'expertise qui doit être apportée par les équipes d'appui d'asile doit être prévue dans le plan opérationnel ;
- enfin, le Bureau sera chargé d'analyser les données sur toute arrivée soudaine d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers susceptible de soumettre les régimes d'asile et d'accueil à des pressions particulières et de veiller à ce que les informations utiles soient échangées rapidement entre les États membres et la Commission, notamment en recourant aux systèmes d'alerte précoce qui existent déjà ou, si nécessaire, à son propre système créé à cette fin.

Solidarité :

- rôle du Bureau concernant la redistribution des bénéficiaires d'une protection internationale entre les États membres : la solidarité intracommunautaire devait être mise en place sur une base concertée tant entre les États membres qu'avec l'accord de la personne concernée. En outre, le cas échéant, un État membre consultera le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ;
- réinstallation dans des États membres des bénéficiaires de la protection internationale originaires de pays tiers : le Bureau sera chargé de coordonner les échanges d'informations et les autres actions entreprises par les États membres dans le cadre de la réinstallation, en vue de répondre aux besoins de protection de ces personnes et de faire preuve de solidarité avec leurs pays d'accueil ;
- l'évaluation des résultats obtenus par le Bureau devra prendre en compte les progrès accomplis et déterminer notamment si des mesures supplémentaires sont nécessaires pour assurer une solidarité effective et un partage des responsabilités avec les États membres soumis à des pressions particulières.

Désignation et responsabilité du directeur exécutif :

- la procédure de sélection pour le poste de directeur exécutif fixe les conditions nécessaires pour que la désignation du candidat le plus qualifié ait lieu de manière transparente, efficace et en temps voulu tout en veillant à y associer la Commission, les États membres et le Parlement européen dans le respect de l'équilibre institutionnel ;
- de nouvelles obligations en matière d'information renforcent la responsabilité du directeur exécutif, en particulier vis-à-vis du Parlement européen ;
- enfin, le Conseil, la Commission et le Parlement se sont mis d'accord sur une déclaration interinstitutionnelle sur le groupe de travail interinstitutionnel qui est en train d'évaluer la cohérence et l'efficacité des agences de régulation ainsi que la manière dont elles rendent compte de leurs activités.

Structure administrative et de gestion du Bureau : celle-ci se compose d'un conseil d'administration et d'un directeur exécutif. Si nécessaire, le conseil d'administration peut instituer un comité exécutif chargé de l'assister, ainsi que le directeur exécutif.

Rôle de la société civile et du HCR : le Conseil retient la proposition de la Commission de créer un Forum consultatif en le rendant toutefois indépendant de la structure administrative et de gestion du Bureau. Le forum se réunit au moins une fois par an. En outre, le Conseil accepte les amendements du Parlement concernant le rôle de la société civile au sein du Bureau, en précisant en particulier que des représentants de la société civile participent à la mise en place d'activités de formation et peuvent être invités dans le cadre de groupes de travail.

Il est prévu que le HCR joue un rôle particulier dans les travaux du Bureau :

- un représentant du HCR peut participer au conseil d'administration en qualité d'observateur sauf si des questions particulières susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts y sont discutées ;
- lors de l'élaboration de documents techniques qui font référence à des éléments du droit international des réfugiés, le Bureau tient compte des orientations du HCR en la matière;
- le conseil d'administration statue sur les modalités de travail entre le Bureau et le HCR, y compris leurs conséquences budgétaires, et peut décider de libérer des moyens financiers pour couvrir les dépenses du HCR pour des activités qui ne sont pas prévues dans ces modalités de travail.

Amendements du Parlement européen : la réponse du Conseil à 19 amendements figure ci-dessus dans la partie consacrée aux questions clés. En outre, le Conseil accepte en tout, en partie ou quant à leur principe 16 amendements. Enfin, le Conseil n'accepte pas 6 amendements pour les motifs suivants:

- il n'est pas pertinent de mentionner la nécessité d'assurer le respect des normes juridiques internationales et communautaires ;
- en ce qui concerne le rôle du Parlement européen dans le cadre de l'adoption de documents techniques relatifs à la mise en œuvre des instruments communautaires en matière d'asile, il suffit que le Bureau, lorsqu'il prépare l'adoption de tels documents, ait l'obligation de tenir dûment compte des avis exprimés par le Parlement;
- il est jugé inutile de prévoir une disposition précisant que le Bureau peut prendre les mesures nécessaires pour rechercher de l'expertise en recourant au Forum consultatif;
- dans le règlement portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, les termes utilisés devraient être ceux habituellement retenus dans la législation portant création d'une agence.

Création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

2009/0027(COD) - 05/03/2010 - Communication de la Commission sur la position du Conseil

La présente communication de la Commission concerne la position adoptée par le Conseil en vue de l'adoption d'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile et d'une 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 en ce qui concerne la suppression du financement de certaines actions communautaires et le changement de la limite pour leur financement.

La position du Conseil est le résultat de négociations interinstitutionnelles menées à la suite de la proposition de la Commission du 18 février 2009, ainsi que de l'adoption par le Parlement européen, le 6 mai 2009, de son avis en première lecture. Des réunions informelles et techniques ont permis d'aboutir à des compromis sur différentes questions en suspens. La proposition de décision visant au financement du Bureau n'a fait l'objet d'aucun amendement, ni de la part du Parlement européen ni de la part du Conseil.

Les **principaux éléments de négociation** qui ont fait l'objet d'un accord sont les suivants :

- les **mécanismes de solidarité** soutenus par le Bureau (relocation et réinstallation) ont fait l'objet d'un compromis sur une formulation neutre, afin de permettre au Bureau de soutenir efficacement tous mécanismes présents ou futurs ;
- la **nomination du Directeur exécutif du Bureau** a fait l'objet d'un compromis permettant une forte implication du Parlement européen dans la nomination de celui-ci en prévoyant que le Parlement pourra rendre un avis après avoir auditionné le candidat désigné par le conseil d'administration du Bureau, le conseil d'administration devant rendre compte de la façon dont l'avis du Parlement aura été pris en compte pour la nomination définitive du Directeur exécutif. Le Parlement a souhaité que cette disposition de nature institutionnelle horizontale s'inscrive dans le cadre des travaux actuellement en cours au sein du Groupe interinstitutionnel relatif aux agences de régulation. Une **déclaration interinstitutionnelle** a en conséquence été adoptée ;
- la **participation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR)** aux travaux du Bureau a fait l'objet d'un accord entre le Conseil et le Parlement européen afin de permettre au Bureau de bénéficier pleinement de l'expertise du UNHCR dans les travaux à venir ;
- à la demande du Parlement, un compromis a pu être trouvé pour **associer pleinement la société civile aux travaux du Bureau**, par le biais du forum consultatif dont les règles de fonctionnement ont été précisées.

Suite à ces négociations, le Coreper est parvenu à un accord sur le texte le 11 novembre 2009. Le 16 novembre 2009, le président de la commission des Libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen a confirmé par lettre à la présidence l'accord des rapporteurs et des rapporteurs pour avis sur le texte approuvé par le Coreper et sur la déclaration interinstitutionnelle annexée. Il a indiqué que dans le cas où ces textes seraient transmis formellement au Parlement européen en tant que position du Conseil, il recommanderait en commission puis en plénière d'accepter celle-ci sans amendements. Sur cette base, le Coreper est parvenu à un accord politique le 20 novembre 2009.

La Commission estime que la position du Conseil et la déclaration interinstitutionnelle annexée répondent aux objectifs de la proposition initiale de la Commission. Par conséquent, elle en approuve le texte.

Création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

2009/0027(COD) - 18/05/2010 - Texte adopté du Parlement, 2ème lecture

Le Parlement européen a adopté une résolution législative relative à la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Le Parlement européen approuve telle quelle la position du Conseil. Il constate que l'acte est arrêté conformément à la position.

Création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

2009/0027(COD) - 19/05/2010 - Acte final

OBJECTIF : créer un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

ACTE LÉGISLATIF : Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

CONTENU : le présent règlement vise à instituer un Bureau européen d'appui en matière d'asile (ou Bureau d'appui), afin de contribuer à améliorer la mise en œuvre du régime d'asile européen commun (RAEC), de renforcer la coopération pratique en matière d'asile entre les États membres et d'apporter un appui opérationnel aux États membres dont les régimes d'asile et d'accueil sont soumis à des pressions particulières.

Afin de remplir son mandat, le Bureau d'appui sera **indépendant** et jouira d'une autonomie juridique, administrative et financière aussi large que possible. Le Bureau sera ainsi un organisme de l'Union doté de la **personnalité juridique**. Il exercera ses compétences avec rigueur et qualité sur le plan scientifique et technique et assurera la mise en œuvre de ses tâches de manière transparente et diligente.

Il devra agir en étroite coopération avec les autorités des États membres compétentes en matière d'asile, avec la Commission mais aussi avec plusieurs organisations compétentes en matière d'asile dont principalement le HCR (Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés).

Á noter que le Bureau d'appui ne disposera **d'aucune compétence** en ce qui concerne la prise de décisions par les autorités des États membres compétentes en matière d'asile concernant les **demandes individuelles de protection internationale**.

Tâches et missions du Bureau d'appui : le Bureau d'asile constituera un centre européen d'expertise en matière d'asile qui aura 3 missions principales :

1) Appui à la coopération pratique en matière d'asile : le Bureau sera chargé de faciliter les échanges d'information ainsi que l'identification et la convergence des bonnes pratiques en matière d'asile en général. Plus spécifiquement, le Bureau d'appui sera responsable des activités en rapport avec la collecte d'informations relatives aux pays d'origine des demandeurs d'asile, notamment l'élaboration d'un portail, ainsi que l'analyse et l' élaboration de rapports sur les pays d'origine. **L'analyse sur les pays d'origine** ne visera pas à donner des instructions aux États membres concernant l'octroi ou le refus de demandes de protection internationale. Il s'agira simplement d'un avis présenté sous un format commun et utilisant une méthodologie commune d'analyse.

Il est également prévu que le Bureau assure des **tâches d'appui** :

- **à la répartition au sein de l'Union des bénéficiaires d'une protection internationale** : pour les États membres dont les régimes d'asile et d'accueil sont soumis à des pressions particulières, le Bureau facilitera et coordonnera les échanges d'informations liés à la répartition des personnes à accueillir au sein de l'Union. Cette répartition s'effectuera sur la base d'un accord entre les États membres et avec le consentement du bénéficiaire de la protection internationale concerné et, le cas échéant, en concertation avec le HCR ;
- **à la formation** pour les membres de l'ensemble des administrations et juridictions nationales, ainsi que pour les services nationaux compétents en matière d'asile des États membres. Ces formations pourront être générales, spécifiques ou thématiques ;
- **aux aspects extérieurs du RAEC** : le Bureau d'appui coordonnera les échanges d'informations sur la mise en œuvre des instruments et mécanismes relatifs à la dimension extérieure du RAEC, notamment les questions liées à la réinstallation ou d'autres aspects techniques visant à aider les pays tiers à mettre en œuvre des programmes de protection régionale.

2) Appui aux États membres soumis à des pressions particulières : le Bureau d'appui sera chargé de coordonner et de soutenir les **actions communes** visant à aider les régimes d'asile et d'accueil des États membres soumis à des pressions particulières qui sollicitent de manière exceptionnellement forte et urgente leurs installations dans un État membre d'accueil. Ces pressions peuvent se caractériser par l'arrivée soudaine d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers en raison de la situation géographique ou démographique de l'État membre concerné. Le Bureau sera notamment chargé de favoriser le **développement d'une solidarité au sein de l'Union** pour promouvoir une meilleure répartition, entre États membres, des bénéficiaires d'une protection internationale, tout en veillant à ce que les régimes d'asile et d'accueil ne fassent pas l'objet d'abus.

Dans ce contexte, le Bureau assurera la collecte et l'analyse des informations nécessaires pour identifier, préparer et concevoir les mesures d'urgence à prendre pour faire face à ces pressions. Il pourra recourir aux systèmes et mécanismes d'alerte précoce qui existent déjà et, si nécessaire, mettre lui-même en place **un système d'alerte précoce** pour ses propres besoins.

À la demande des États membres concernés par un afflux massif de personnes, le Bureau pourra ensuite coordonner les **actions d'appui aux États membres concernés** afin notamment:

- de faciliter une première analyse des demandes d'asile examinées par les États membres;
- assurer la mise à disposition d'installations d'accueil pour les personnes concernées (logements d'urgence, moyens de transport et assistance médicale) ;
- mettre en place les équipes d'appui «asile», dont les modalités sont décrites ci-après.

3) Contribution à la mise en œuvre du RAEC : pour contribuer à la mise en œuvre du RAEC, le Bureau d'appui pourra créer des bases de données factuelles, juridiques et jurisprudentielles concernant les instruments nationaux, de l'Union et internationaux en matière d'asile en recourant aux dispositifs existants. Aucune donnée à caractère personnel ne pourra être stockée dans ces bases de données, à moins qu'elle n'ait été obtenue par le Bureau d'appui à partir de documents accessibles au public.

Le Bureau devra également rédiger chaque année un rapport sur la situation de l'asile dans l'Union, évaluant les résultats des activités du Bureau et analysant la qualité, la cohérence et l'efficacité du RAEC. Il pourra également adopter des documents techniques sur la mise en œuvre des instruments de l'Union en matière d'asile (sans jamais donner d'instructions aux États membres sur l'octroi ou le rejet de demandes de protection internationale).

Équipe d'appui « asile » : à la demande d'un ou plusieurs États membres soumis à des pressions particulières, le Bureau d'appui pourra déployer une équipe d'appui «asile». Le ou les État(s) membre(s) demandeurs devront fournir une description de la situation, les objectifs de la demande de déploiement et les besoins estimés nécessaires. En réponse à une demande, le Bureau pourra à la fois coordonner l'assistance opérationnelle et technique nécessaire et se charger du déploiement sur le territoire du ou des États membres concernés d'une équipe d'appui «asile» selon les modalités de déploiement décrites ci-après.

Pour assurer le déploiement potentiel d'une équipe d'appui, le Bureau d'appui devra constituer une **réserve d'intervention «asile»** composée d'experts nationaux mis à disposition par les États membres, et dont le profil sera strictement défini.

En ce qui concerne le **déploiement**, il reviendra aux États membres de mettre les experts à disposition à la demande du Bureau d'appui, sauf si ces États membres sont justement confrontés à une situation exceptionnelle. Une procédure spécifique est prévue pour la mobilisation des équipes d' appui en tant que de besoin. En cas de décision favorable au déploiement d'une ou plusieurs équipes d'appui «asile», un **plan opérationnel est immédiatement établi par le Bureau d'appui et l'État membre demandeur**. Le règlement détaille les éléments du plan opérationnel qui contient entre autre le *modus operandi* et les objectifs du déploiement.

Le règlement fixe en outre les dispositions relatives à :

- **la responsabilité civile et pénale des membres de l'équipe** : globalement, il reviendra à l'État membre d'accueil d'assumer la responsabilité de tout dommage causé par les membres de l'équipe au cours d'une opération, sauf si le dommage résulte d'une négligence grave ou d'une faute intentionnelle. Pour ce qui est de la responsabilité pénale, les membres de l'équipe seront traités de la même manière que les agents de l'État membre d'accueil en ce qui concerne les infractions pénales dont ils pourraient être victimes ou responsables ;
- **la détermination des points de contact** : chaque État membre devra désigner un point de contact national chargé de la communication avec le Bureau d'appui concernant toutes les questions relatives aux équipes d'appui «asile». Parallèlement, le directeur exécutif devra désigner un ou plusieurs experts du Bureau pour servir de point de contact de l'Union pour la coordination des déploiements ;
- **la prise en charge des coûts de déploiement d'une équipe** : le Bureau d'appui prendra en charge une bonne part des frais relatifs au déploiement des équipes d'appui « asile » : frais de déplacement, de vaccinations, d'assurance, de soins de santé, honoraires des experts, etc.

Organisation du Bureau d'appui : le règlement prévoit des dispositions d'ordre organisationnel du Bureau d'appui. Celui-ci prendra la forme d'une **agence communautaire de régulation** comprenant une structure administrative et de gestion constituée :

- d'un conseil d'administration,
- d'un directeur exécutif,
- du personnel du Bureau d'appui soumis au statut des fonctionnaires des Communautés et du régime applicable aux autres agents des Communautés,
- d'un comité exécutif, si celui-ci est constitué conformément au règlement (il s'agit d'une instance de conseil du directeur exécutif, dont la Commission est membre de droit).

Á noter que le conseil d'administration inclura un représentant du HCR (sans droit de vote).

Le mandat des membres du conseil d'administration sera de 3 ans, renouvelable alors que le directeur exécutif sera nommé pour 5 ans. Ce dernier sera nommé sur la base de ses mérites personnels, de son expérience dans le domaine de l'asile et de ses aptitudes en matière administrative et de gestion. Avant d'être nommé, le candidat retenu par le conseil d'administration sera invité à faire une déclaration devant le Parlement européen qui pourra donner son avis. Le directeur exécutif est le représentant légal du Bureau d'appui. Il est chargé de la gestion administrative du Bureau d'appui et de l'exécution de ses tâches. Il sera notamment chargé de présenter un rapport annuel au Parlement européen.

Forum consultatif : le Bureau d'appui devra entretenir un dialogue étroit avec des organisations concernées représentant la société civile et des organismes compétents actifs dans le domaine de la politique en matière d'asile au niveau local, régional, national, européen ou international et créera à cet effet un forum consultatif. Ce dernier constituera un lieu d'échange d'informations et de mise en commun des connaissances et de dialogue entre le Bureau d'appui et les parties intéressées. Le HCR sera un membre de droit du forum.

Budget : les recettes du Bureau d'appui comprennent:

- une contribution de l'Union inscrite au budget général de l'Union européenne;
- toute contribution volontaire des États membres;
- les droits perçus pour les publications et toute prestation assurée par le Bureau d'appui;
- une contribution des pays associés.

Conformément au fonctionnement de toute agence communautaire, celui-ci sera tenu de rendre des comptes et sera soumis à la procédure annuelle de décharge. Les dépenses du Bureau d'appui comprendront la rémunération du personnel, les dépenses administratives et d'infrastructure et les frais de fonctionnement. Le Bureau sera soumis à la législation applicable en matière de lutte contre la corruption et de lutte antifraude.

Évaluation et révision : au plus tard le 19 juin 2014, le Bureau d'appui commandera une évaluation externe et indépendante des résultats obtenus. Cette évaluation portera sur l'incidence de l'action du Bureau d'appui sur la coopération pratique en matière d'asile et sur le RAEC. Elle examinera, notamment, la nécessité de modifier le mandat, la structure de gestion et le budget du Bureau d'appui.

Coopérations : outre la coopération étroite avec le HRC, le Bureau d'appui devra coopérer avec l'Agence Frontex, l'Agence des droits fondamentaux et d'autres organismes de l'Union ainsi qu'avec les organisations internationales dans le cadre d'arrangements de travail conclus avec ces organismes. Il devra également coopérer avec le Danemark et avec des pays tiers et des pays associés comme l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

Accord de siège : un accord devra déterminer le siège du Bureau incluant des dispositions sur les règles applicables dans cet État au directeur exécutif, aux membres du conseil d'administration et au personnel. L'État du siège devra assurer les meilleures conditions possibles pour le bon fonctionnement du Bureau.

Entrée en vigueur et début des activités du Bureau d'appui : le règlement entre en vigueur le 18 juin 2010. Le Bureau d'appui devra être pleinement opérationnel au plus tard le 19 juin 2011. La Commission sera chargée de la mise en place et du démarrage du Bureau d'appui jusqu'à que celui-ci dispose de la capacité opérationnelle pour exécuter son propre budget.

Création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

2009/0027(COD) - 30/11/2009

Le Conseil a examiné **l'état d'avancement des travaux** concernant le régime d'asile européen commun. Il a notamment pris acte de l'accord politique dégagé entre le Parlement européen et le Conseil sur la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, et les modifications connexes concernant le Fonds européen pour les réfugiés. Cet accord ouvre la voie à l'adoption, dans un proche avenir, des instruments législatifs pertinents.

À la suite des discussions menées au cours du déjeuner, la présidence a annoncé qu'un accord avait été dégagé sur le siège du Bureau européen d'appui en matière d'asile, qui sera situé à La Valette, Malte. Cet accord sera formalisé dans un proche avenir.

Le bureau d'appui est destiné à améliorer la mise en œuvre du régime d'asile européen commun en renforçant la coopération pratique entre les États membres en matière d'asile, ainsi qu'en offrant et coordonnant un soutien opérationnel aux États membres dont le régime d'asile national est soumis à des pressions spécifiques et disproportionnées. Le Fonds européen pour les réfugiés doit être modifié car le bureau d'appui reprendra la responsabilité de certaines opérations qui étaient financées jusqu'ici par le Fonds.

Création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

2009/0027(COD) - 21/09/2009

À la demande de l'Allemagne, le Conseil a eu un **débat général** sur les principes sur lesquels devrait reposer la législation européenne en matière d'asile.

Les ministres ont évoqué les propositions législatives déjà à l'examen. Les ministres estiment que leur débat et l'évaluation de la mise en œuvre de la législation européenne actuellement en vigueur en matière d'asile contribueront à approfondir l'examen des propositions législatives dont la proposition de règlement relative au Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

2009/0027(COD) - 18/02/2009 - Document de base législatif

OBJECTIF : créer un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : la présente proposition s'inscrit dans le cadre des efforts déployés par l'UE en vue d'élaborer une politique globale en matière d'asile. Les travaux en vue de la création d'un régime d'asile européen commun (RAEC) ont débuté avec le Conseil européen de Tampere (1999) et se sont poursuivis en 2004 avec la définition du programme de La Haye dont l'objectif était de renforcer la liberté, la sécurité et la justice et de créer un espace d'asile commun. Ce programme envisageait entre autre la mise en place d'un Bureau d'appui européen chargé de toutes les formes de coopération entre les États membres, en lien avec le régime d'asile européen commun.

Dans son Plan d'action en matière d'asile de 2008, la Commission annonce la création de ce Bureau, dont la forme institutionnelle est celle d'une « agence de régulation » au sens où l'entend la Commission dans sa communication relative aux agences de régulation (COM(2008)0135).

Pour sa part, le Conseil européen a avalisé en septembre 2008, le principe de la création du Bureau d'appui, dans le cadre de l'adoption du « Pacte européen sur l'immigration et l'asile ».

ANALYSE D'IMPACT : la Commission a réalisé une analyse d'impact portant sur la forme institutionnelle que devait prendre cette structure. Les options en présence étaient les suivantes : i) statu quo (option écartée) ; ii) renforcement de l'unité au sein de la Commission européenne ; iii) création d'un nouveau réseau ; iv) création d'une nouvelle agence de régulation (non décisionnelle) ; v) incorporation de la structure d'appui dans une agence de régulation existante (ex. : Agence européenne des droits fondamentaux ou FRONTEX). ; vi) création d'une Autorité européenne commune d'appui (agence de régulation décisionnelle – option écartée par le Plan d'action en matière d'asile). Finalement, l'option qui a été privilégiée est celle d'une agence de régulation. Bien que cette solution soit la plus onéreuse en termes financiers, la création du bureau d'appui sous la forme d'une agence de régulation apparaît comme la meilleure option, car bénéficiant d'une meilleure faisabilité juridique et politique. En particulier, le Bureau disposera du plein soutien du Parlement européen et des États membres.

CONTENU : la proposition prévoit la création d'un Bureau d'appui en matière d'asile sous la forme d'une agence de régulation destinée à aider les États membres à mettre en œuvre le régime d'asile européen commun et à renforcer la coopération entre eux. Par ses tâches, l'agence contribuera à améliorer la façon dont les règles communautaires relatives à l'asile seront mises en œuvre et appliquées dans toute l'UE.

L'agence sera de **nature non-décisionnelle** et aura des activités d'appui à la coopération pratique en matière d'asile de nature incitative, tels que recommandations, recours à l'autorité scientifique, mise en réseau et convergence de bonnes pratiques, évaluation de l'application et de la mise en œuvre des règles, etc.

Tâches : le Bureau verra son mandat orienté autour de 3 tâches majeures:

1. **l'appui à la coopération pratique en matière d'asile** : dans ce domaine, le Bureau se concentrera sur les échanges de bonnes pratiques, les informations relatives aux pays d'origine, l'appui à la coopération entre États membres dans le cadre du Règlement Dublin, l'appui à la relocation, l'appui à la traduction et à l'interprétation, l'appui à la formation, le support technique et l'appui en matière extérieure ;
2. **l'appui aux États membres soumis à des pressions particulières** (à savoir, les situations où certains États membres, en raison de leur situation géographique ou démographique, se voient confrontés à une arrivée soudaine et massive d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers) : dans ce cadre, le Bureau contribuera à organiser la collecte et l'analyse de l'information pertinente et apportera son soutien par des actions d'appui aux États membres concernés (notamment système d'alerte précoce, première analyse des demandes d'asile, mise en place rapide de facilités d'accueil appropriées par l'État membre soumis à des pressions, **coordination des équipes d'appui asile**, dont les modalités de fonctionnement sont définies ci-après) ;
3. **la contribution à la mise en œuvre du régime d'asile européen commun** : les fonctions du Bureau dans ce domaine se concentreront sur la collecte et les échanges d'information, ainsi que la préparation de rapports et autres documents (rapport annuel sur la situation de l'asile dans l'Union et documents généraux relatifs à la mise en œuvre des instruments communautaires en matière d'asile, tels que notamment lignes directrices ou manuels opérationnels).

Équipes d'appui asile : l'une des tâches les plus importantes du Bureau sera de coordonner l'action des équipes d'appui asile formées d'experts nationaux en matière d'asile. Ces équipes seront chargées d'apporter un appui opérationnel aux États membres soumis à fortes pressions sur leurs systèmes d'asile.

Le Bureau organisera notamment l'assistance opérationnelle et technique nécessaire pour les États membres demandeurs, et coordonnera le déploiement, pour une durée limitée, d'une ou plusieurs équipes sur le territoire de l'État membre concerné en vue de l'aider à gérer temporairement une situation donnée.

Les équipes d'appui asile apporteront en particulier leur expertise en matière de services d'interprétation, de connaissance des informations relatives aux pays d'origine et de connaissance du traitement et de la gestion des dossiers d'asile. La proposition de règlement détaille en particulier les modalités techniques de la mobilisation de ce type d'équipes (circonstances dans lesquelles elles seront appelées à intervenir et composition des équipes d'experts) ainsi que la procédure de décision en cas de déploiement.

Les experts qui composent les équipes d'appui seront sélectionnés sur base d'une « réserve d'intervention rapide » composée d'experts nationaux. La proposition détaille en outre la manière dont ces équipes interviendront concrètement sur place (via un « un plan opérationnel » de déploiement).

Coopération avec le HCR et d'autres agences : la proposition prévoit également la coopération qui s'établira entre le Bureau et les acteurs extérieurs comme l'UNHCR, lequel sera pleinement associé aux travaux du Bureau, compte tenu de son expertise en la matière. Le Bureau collaborera également avec d'autres agences communautaires, comme l'Agence européenne des droits fondamentaux.

Structure administrative et de fonctionnement : le Bureau sera dirigé par un Conseil d'administration, composé de représentants des États membres et de la Commission, ainsi que par un comité exécutif. La gestion quotidienne du Bureau sera confiée au directeur exécutif du Bureau, nommé par le Conseil d'administration sur proposition de la Commission. Le Bureau est en outre composé d'un Forum consultatif (lieu d'échanges avec els ONG pertinentes et la société civile). La proposition de règlement détaille enfin les modalités de fonctionnement du Bureau (dispositions classiques applicables à tout un acte fondateur d'une agence de régulation).

Siège de la nouvelle agence : la décision relative au siège de l'agence sera prise ultérieurement par les chefs d'État et de gouvernement.

Evaluation : il est prévu que le Bureau fasse l'objet d'une évaluation au plus tard 5 ans après l'entrée en vigueur du règlement. Cette évaluation portera sur l'incidence du Bureau sur la coopération pratique en matière d'asile et sur le régime commun européen d'asile. L'évaluation examinera, notamment, la nécessité d'adapter ou d'étendre le mandat du Bureau (y compris en termes financiers). L'évaluation examinera également si la structure de gestion est adaptée à l'accomplissement des tâches du Bureau.

IMPLICATIONS FINANCIÈRES : la création de l'agence aura une incidence sur le budget communautaire. Celui-ci sera financé sur la base d'une ligne budgétaire du budget communautaire. La fiche financière annexée à la proposition précise que le Bureau pourra compter sur une enveloppe de **40,25 millions EUR de 2010 à 2013** (rubrique 3a des perspectives financières). Dans un souci de rationalisation des dépenses, la Commission estime qu'il est nécessaire de transférer une partie des moyens budgétaires actuellement alloués au FER (Fonds européen pour les réfugiés) au titre des actions communautaires au bénéfice du Bureau, afin d'éviter que divers instruments juridiques prévoient en parallèle, le financement d'activités semblables en matière d'asile.

Création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile

2009/0027(COD) - 04/06/2009

Lors d'un débat public, le Conseil a procédé à un **débat d'orientation** sur l'état des négociations relatives à la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Le Conseil s'est félicité des progrès déjà réalisés et a chargé ses instances préparatoires de poursuivre l'examen de cette proposition **en tenant compte de l'avis du Parlement européen**, rendu le 7 mai 2009, ainsi que des opinions exprimées par les délégations lors du débat.