




Procedure file

Informations de base	
COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision) Décision	2009/0127(COD) Procédure terminée
Programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires": Fonds européen pour les réfugiés (FER) 2008-2013 Modification Décision 573/2007/EC	2005/0046(COD)
Sujet 7.10.06 Asile, réfugiés, personnes déplacées; Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF)	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures		20/03/2012
		Verts/ALE TAVARES Rui	
	Commission au fond précédente		
	LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures		
	Commission pour avis précédente		
	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.	
	EMPL Emploi et affaires sociales	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
	Commission pour avis sur la base juridique	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
JURI Affaires juridiques		25/01/2012	
	PPE LECHNER Kurt		
Conseil de l'Union européenne	Formation du Conseil Justice et affaires intérieures(JAI)	Réunion 3151	Date 08/03/2012
Commission européenne	DG de la Commission Justice et consommateurs	Commissaire REDING Viviane	

Evénements clés			
01/09/2009	Publication de la proposition législative	COM(2009)0456	Résumé
17/09/2009	Annonce en plénière de la saisine de la commission, 1ère lecture		
27/04/2010	Vote en commission, 1ère lecture		Résumé

29/04/2010	Dépôt du rapport de la commission, 1ère lecture	A7-0125/2010	
18/05/2010	Résultat du vote au parlement		
18/05/2010	Débat en plénière		
18/05/2010	Décision du Parlement, 1ère lecture	T7-0160/2010	Résumé
07/03/2012	Publication de la position du Conseil	06444/2/2012	Résumé
15/03/2012	Annonce en plénière de la saisine de la commission, 2ème lecture		
21/03/2012	Vote en commission, 2ème lecture		
22/03/2012	Dépôt de la recommandation de la commission, 2ème lecture	A7-0063/2012	Résumé
28/03/2012	Débat en plénière		
29/03/2012	Décision du Parlement, 2ème lecture	T7-0104/2012	Résumé
29/03/2012	Signature de l'acte final		
29/03/2012	Fin de la procédure au Parlement		
30/03/2012	Publication de l'acte final au Journal officiel		

Informations techniques

Référence de procédure	2009/0127(COD)
Type de procédure	COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision)
Sous-type de procédure	Législation
Instrument législatif	Décision
	Modification Décision 573/2007/EC 2005/0046(COD)
Base juridique	Traité sur le fonctionnement de l'UE TFEU 078-p2; Traité sur le fonctionnement de l'UE TFEU 080
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	LIBE/7/09082

Portail de documentation

Document de base législatif	COM(2009)0456	02/09/2009	EC	Résumé
Document annexé à la procédure	COM(2009)0447	02/09/2009	EC	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2009)1127	02/09/2009	EC	
Document annexé à la procédure	SEC(2009)1128	02/09/2009	EC	
Projet de rapport de la commission	PE430.976	26/02/2010	EP	
Amendements déposés en commission	PE439.334	05/03/2010	EP	
Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique	A7-0125/2010	29/04/2010	EP	

Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique		T7-0160/2010	18/05/2010	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2010)3805	24/06/2010	EC	
Déclaration du Conseil sur sa position		06977/2012	01/03/2012	CSL	
Avis spécifique	JURI	PE483.773	05/03/2012	EP	
Position du Conseil		06444/2/2012	08/03/2012	CSL	Résumé
Communication de la Commission sur la position du Conseil		COM(2012)0110	09/03/2012	EC	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE485.875	15/03/2012	EP	
Recommandation déposée de la commission, 2e lecture		A7-0063/2012	22/03/2012	EP	Résumé
Texte adopté du Parlement, 2ème lecture		T7-0104/2012	29/03/2012	EP	Résumé
Projet d'acte final		00013/2012/LEX	29/03/2012	CSL	

Informations complémentaires

Parlements nationaux	IPEX
Commission européenne	EUR-Lex

Acte final

[Décision 2012/281](#)
[JO L 092 30.03.2012, p. 0001](#) Résumé

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

OBJECTIF : définir le cadre général du programme européen commun de réinstallation.

CONTENU : on entend par «réinstallation» le transfert de réfugiés, dont les besoins de protection internationale sont reconnus par l'UNHCR (Agence des Nations Unies pour les réfugiés), d'un premier pays d'asile (le plus souvent du tiers monde) vers un autre pays où ils bénéficient d'une protection permanente. La réinstallation peut ainsi constituer une solution lorsque les réfugiés ne peuvent ni retourner dans leur pays d'origine ni être intégrés localement dans le pays de premier asile. Il s'agit donc du transfert de réfugiés d'un pays tiers vers un État membre de l'UE (à ne pas confondre avec la réinstallation de réfugiés à l'intérieur de l'UE, essentiellement effectuée aux fins de la répartition des charges entre États membres ? celle-ci ne faisant pas l'objet de la présente communication).

La réinstallation en quelques chiffres : on dénombre quelque 10 millions de réfugiés dans le monde. Environ 5% d'entre eux ont besoin d'être réinstallés, mais seule une petite partie d'entre eux le sont effectivement, notamment dans les États membres de l'Union européenne. Il existe donc un écart structurel entre les besoins et la réponse humanitaire qui y est apportée (ainsi, sur les 65.596 réfugiés qui ont été transférés pour réinstallation en 2008, 4.378 l'ont été vers l'UE). Ce chiffre contraste fortement avec le nombre de réfugiés réinstallés aux États Unis et dans les autres pays de réinstallation habituels du monde industrialisé.

La réinstallation, une solution durable : la réinstallation dans un pays tiers est l'une des trois «solutions durables» accessibles aux réfugiés; elle est essentielle en ce qu'elle offre une issue aux réfugiés pour lesquels aucune autre solution durable n'est possible. Elle est généralement effectuée par l'UNHCR et s'adresse aux réfugiés dont les besoins de protection internationale ont déjà été clairement établis. Elle présente l'avantage, pour le pays d'accueil, d'être une procédure organisée et, pour les réfugiés, de garantir leur sécurité physique (sans devoir passer par les filières de l'immigration irrégulière).

Lacunes du système actuel : outre que les besoins mondiaux en matière de réinstallation sont largement supérieurs au nombre de places disponibles dans le monde, la majorité des pays de l'Union n'ont aucun programme de réinstallation. Une action européenne commune dans le domaine de la réinstallation devrait donc avoir pour principal objectif d'associer davantage d'États membres aux mesures de réinstallation et d'assurer aux personnes réinstallées un accès méthodique et sûr à la protection. Elle devrait également permettre de faire preuve d'une plus grande solidarité à l'égard des pays tiers en matière d'accueil des réfugiés.

Cadre global du programme européen commun de réinstallation : compte tenu de ces lacunes, un programme européen commun de réinstallation devrait être mis en place pour répondre aux objectifs suivants: 1) renforcer le volet humanitaire de l'action de l'UE en faisant en sorte qu'elle apporte un soutien plus important et mieux ciblé à la protection internationale des réfugiés par la voie de la réinstallation, 2)

accroître le recours stratégique à la réinstallation en veillant à ce qu'elle devienne une partie intégrante des politiques extérieures et humanitaires de l'Union en général, et 3) réorganiser les efforts de l'UE en matière de réinstallation afin qu'ils portent leurs fruits de la manière la plus efficace possible.

À cet effet, la Commission propose de modifier la décision FER III afin de pouvoir inciter davantage les États membres à pratiquer la réinstallation et de faire en sorte que les priorités fixées au niveau européen en la matière bénéficient d'un soutien financier adéquat.

1) principes directeurs du programme européen commun de réinstallation : le programme se fonderait sur les principes directeurs suivants: i) participation des États membres à la réinstallation sur une base uniquement volontaire ; ii) portée de l'effort de réinstallation dans l'UE étendue par rapport à la situation actuelle en faisant mieux connaître la réinstallation au plus grand nombre possible d'États membres ; iii) plus grande souplesse du mécanisme envisagé permettant de s'adapter à l'évolution des circonstances ; iv) rôle central dévolu à l'UNHCR, en association avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), et d'autres ONG responsables ; v) adoption d'une approche européenne commune de la réinstallation des réfugiés de pays tiers sur une base progressive (en fonction de l'expérience acquise, le champ d'application du programme pourrait par la suite être étendu) ;

2) composantes du programme européen commun de réinstallation : le programme consistera essentiellement en un mécanisme permettant la fixation de priorités annuelles communes en matière de réinstallation ainsi qu'une utilisation plus efficace de l'aide financière prévue en contrepartie des engagements pris dans le cadre du FER. À ceci s'ajouteront une coopération pratique renforcée, des politiques extérieures en rapport avec l'asile plus efficaces et une évaluation régulière du programme commun de réinstallation. Le mécanisme se déclinerait selon les phases suivantes :

- fixation annuelle des priorités communes, fondée sur un processus consultatif et une meilleure utilisation du système d'engagements du FER : l'actuel groupe d'experts sur la réinstallation, qui se réunit ponctuellement, deviendra une instance dont les réunions seront régulières. L'ensemble des États membres, pays de réinstallation ou non, y participeront, ainsi que d'autres acteurs (par exemple, l'UNHCR, l'OIM et les ONG actives dans le domaine de la réinstallation). Le groupe d'experts sur la réinstallation contribuera à dégager les priorités annuelles communes de l'UE, qui serviront ensuite de base à un projet de décision de la Commission. Ces priorités seront fondées sur une prévision indicative des besoins de réinstallation fournie par l'UNHCR au printemps de chaque année ;
- priorités communes bénéficiant du soutien financier du FER : un mécanisme permettant la fixation annuelle, par décision de la Commission, de priorités européennes communes en matière de réinstallation sera mis en place. Ces priorités pourront viser tant des régions géographiques et des nationalités que des catégories spécifiques de réfugiés à réinstaller, y compris les cas d'urgence. La fixation de ces priorités devra être cohérente avec les politiques extérieures de l'UE en général. Ce cadre permettra de recenser annuellement les besoins nouveaux ou prioritaires en matière de réinstallation. L'Union pourrait, par exemple, considérer comme prioritaire la réinstallation de réfugiés irakiens en provenance de Syrie et de Jordanie, de réfugiés somaliens en provenance du Kenya ou de réfugiés soudanais en provenance du Tchad. Pour les catégories de personnes vulnérables comme les enfants ou les mineurs non accompagnés, il permettrait de réaliser une analyse plus approfondie des besoins. C'est pourquoi, il est proposé de modifier la décision FER III de façon à ce que les États membres pratiquant la réinstallation conformément aux priorités annuelles communes de l'UE, reçoivent une aide financière ;
- mécanisme articulé sur un calendrier prédéfini : sur la base des travaux du groupe d'experts, des priorités communes seront établies chaque année. Les États membres pourront ensuite communiquer les engagements qu'ils auront pris en conséquence et en contrepartie desquels ils recevront une aide financière supplémentaire. La Commission fixera chaque année les priorités annuelles en matière de réinstallation sur la base des consultations qui auront lieu au sein du comité de gestion du programme général «[Solidarité et gestion des flux migratoires](#)», qui est également compétent pour le FER III. Cette décision annuelle devra être prise en temps utile pour permettre aux États membres de présenter leurs engagements en matière de réinstallation, en vue de pouvoir bénéficier des dotations financières accordées au titre du FER ;
- renforcement de la coopération pratique : le [Bureau européen d'appui en matière d'asile](#) (EASO) devrait être opérationnel en 2010. Il fournira un cadre structuré pour la mise en œuvre des mesures de coopération pratique, y compris des mesures ayant trait à la réinstallation. L'EASO pourra notamment entamer une coopération technique en matière de réinstallation avec des pays tiers, qu'il s'agisse de pays tiers pratiquant la réinstallation ou de premier asile.

La Commission coopérera avec les différentes parties prenantes afin de fixer ces priorités dans les plus brefs délais. Un premier ensemble de priorités pourrait déjà être dégagé avant la fin de la présidence suédoise (fin 2009).

La communication définit enfin le cadre de la coopération qui sera mis en œuvre avec l'UNHCR et les mesures qui seront prises pour coordonner les actions de réinstallation avec la politique globale de l'Union en matière de politique extérieure.

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

OBJECTIF : modifier la décision n° 573/2007/CE instituant la Fonds européen pour les réfugiés 2008-2013 (FER) afin de tenir compte de la mise en place d'un programme européen commun de réinstallation.

ACTE PROPOSÉ : Décision du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : le Fonds européen pour les réfugiés (FER) a été institué par la [décision n° 573/2007/CE](#) du Parlement européen et du Conseil pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires».

La présente proposition de modification de la décision portant création du FER 2008-2013 (dit FER III), et la communication de la Commission relative à la création d'un programme européen commun de réinstallation (voir sur ce point le résumé du document annexé à la procédure), 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.

ANALYSE D'IMPACT : l'analyse d'impact examine 3 options différentes et 2 sous-options ainsi que leurs effets respectifs. Celles-ci peuvent se résumer comme suit :

- Option 1: statu quo ;
- Option 2: option intermédiaire : l'option 2 envisage de mettre en place une coopération politique structurée entre les États membres étayée par un volet financier approprié et appuyée au plan pratique par le [Bureau européen d'appui en matière d'asile](#) (EASO) nouvellement créé. Les mesures suivantes seraient prévues: i) des priorités annuelles communes de l'UE en matière de réinstallation seraient définies, ciblant à la fois des nationalités et certaines catégories de réfugiés à réinstaller, ii) les États membres recevraient une aide financière supplémentaire en vertu du FER III, s'ils réinstallent les réfugiés visés par ces priorités ; iii) la réinstallation ferait l'objet d'une politique plus intégrée au niveau de l'UE en rapport avec l'asile et la politique extérieure de l'UE. L'option 2 comporte en outre deux sous-options. Celles-ci se distinguent uniquement par le mécanisme prévu pour le cadre politique. La sous-option 2A prévoit la création d'un comité sur la réinstallation, en application des règles de comitologie, tandis que la sous option 2B prévoit le recours aux structures existantes ;
- Option 3: option « maximale » qui prévoit la création d'un véritable programme européen de réinstallation avec en point de mire, l'harmonisation des critères de réinstallation au niveau européen. La réinstallation s'effectuerait conjointement, tant au niveau de la fixation des priorités qu'au niveau de la mise en œuvre proprement dite des mesures. Toutefois, cette option, considérée comme très ambitieuse, a été abandonnée en raison de son manque de faisabilité au stade actuel de la politique de l'Union en la matière.

Sachant que les États membres sont plutôt favorables à une approche progressive, privilégiant une coopération plus étroite et une familiarisation (surtout des nouveaux États membres) avec la réinstallation, c'est finalement l'option 2 (sous-option 2B) qui a été retenue, sans création de nouvelles structures formelles de décision.

CONTENU : les mesures proposées visent à modifier la décision portant création du FER 2008-2013, afin d'apporter un concours financier supplémentaire aux États membres qui réinstallent chez eux des catégories spécifiques de réfugiés, désignés comme prioritaires pour l'année suivante.

Priorités annuelles de réinstallation : les 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 20 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 aux priorités communes.

Les priorités annuelles pourront cibler des régions géographiques, des nationalités ou des catégories spécifiques de réfugiés à réinstaller.

Octroi d'une aide supplémentaire par réfugié réinstallé : sur la base des engagements pris par chacun des États membres, ces derniers recevront une aide financière supplémentaire et forfaitaire de 4.000 EUR par personne à réinstaller. Seules certaines catégories de réfugiés seront réinstallés. Toutefois, même si les réfugiés à réinstaller relèvent de plusieurs catégories, les États membres ne recevraient qu'une seule fois le montant forfaitaire attribué par personne.

Calendrier : des dispositions sont prévues pour fixer un calendrier en ce qui concerne :

- le délai de communication des engagements par les États membres afin de permettre à la Commission de calculer les dotations annuelles accordées aux États membres,
- le délai de présentation des programmes annuels nationaux à la Commission,
- le délai d'adoption des décisions de financement par la Commission.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition est conforme aux crédits et à la programmation du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» jusqu'en 2013. Elle ne modifie en rien ni les objectifs généraux du FER ni sa programmation financière jusqu'en 2013.

Seule une très faible augmentation des dépenses administratives est envisagée (une enveloppe globale de 158.000 EUR est ainsi envisagée de 2010 à 2013 à cet effet).

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

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a adopté le rapport de Rui TAVARES (GUE/NGL, PT) sur la 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.

La commission parlementaire recommande que la position du Parlement européen adoptée en première lecture suivant la procédure législative ordinaire (l'ex-procédure de codécision) modifie la proposition de la Commission comme suit :

Liste de réfugiés considérés comme des priorités annuelles, en raison de leur vulnérabilité : les députés proposent d'établir une liste de réfugiés « prioritaires » qui seraient considérés, dans tous les cas, comme des priorités annuelles communes de l'Union européenne, indépendamment des priorités annuelles relatives à certaines régions géographiques ou certaines nationalités permanentes. Cette liste inclurait les personnes vulnérables suivantes :

- enfants et femmes menacés, notamment de violence psychologique, physique ou sexuelle, ou d'exploitation,
- mineurs non accompagnés pour lesquels la réinstallation est dans leur intérêt supérieur, dans le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant,
- personnes ayant besoin de soins médicaux importants, nécessitant un traitement spécifique, dans des conditions particulières, que seule la réinstallation permettra de soigner,
- personnes victimes d'actes de violence et de torture,
- personnes nécessitant une réinstallation d'urgence pour des raisons juridiques et aux fins de leur protection.

Aide modulée pour favoriser la participation d'États membres n'ayant jamais participé à des programmes de réinstallation : afin qu'un nombre accru d'États membres participent aux actions de réinstallation, il est nécessaire que ceux qui participent pour la première fois bénéficient d'une aide financière supplémentaire. Sur cette base, les députés souhaitent introduire un système de modulation qui permettrait de proposer des mesures incitatives aux États membres qui ne sont pas, à ce jour, fortement engagés dans les programmes de réinstallation, afin de les encourager à y prendre part. Ainsi, pour ces États membres en particulier, les députés suggèrent que le montant forfaitaire de 4.000 EUR par personne réinstallée soit porté à 6.000 EUR. Ce montant forfaitaire serait de 5.000 EUR la deuxième année, après quoi il reviendrait à 4.000 EUR pour les années suivantes. Les États membres concernés devraient en outre investir le montant supplémentaire qu'ils perçoivent pendant les deux premières années pour développer des programmes de réinstallation viables.

Actes délégués : en vue de veiller au respect des prérogatives du Parlement européen au moment de définir les priorités communes, les députés proposent d'appliquer la procédure visée à l'article 290 du TFUE sur les actes délégués, ce qui signifie que la Commission procédera à des consultations adéquates tout au long de son travail préparatoire, y compris au niveau des experts. En outre, et afin d'actualiser rapidement ces priorités annuelles européennes communes en cas d'urgences imprévues, la Commission devrait avoir le pouvoir d'adopter des actes délégués selon la procédure d'urgence.

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

Le Parlement européen a adopté par 512 voix pour, 81 voix contre et 7 abstentions, une résolution législative sur la 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.

La position du Parlement européen adoptée en première lecture suivant la procédure législative ordinaire (l'ex-procédure de codécision) modifie la proposition de la Commission comme suit :

Liste de réfugiés considérés comme des priorités annuelles en raison de leur vulnérabilité : le Parlement propose d'établir une liste de réfugiés « prioritaires » qui seraient considérés, dans tous les cas, comme des priorités annuelles communes de l'Union européenne, indépendamment des priorités annuelles relatives à certaines régions géographiques ou certaines nationalités permanentes. Cette liste inclurait les personnes vulnérables suivantes :

- enfants et femmes menacés, notamment de violence psychologique, physique ou sexuelle, ou d'exploitation,
- mineurs non accompagnés pour lesquels la réinstallation est dans leur intérêt supérieur, dans le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant,
- personnes ayant besoin de soins médicaux importants, nécessitant un traitement spécifique, dans des conditions particulières, que seule la réinstallation permettra de soigner,
- personnes victimes d'actes de violence et de torture,
- personnes nécessitant une réinstallation d'urgence pour des raisons juridiques et aux fins de leur protection.

Aide modulée pour favoriser la participation d'États membres n'ayant jamais participé à des programmes de réinstallation : le Parlement propose que les États membres qui participent aux actions de réinstallation pour la première fois bénéficient d'une aide financière supplémentaire. Ainsi, pour ces États membres en particulier, le Parlement suggère que le montant forfaitaire de 4.000 EUR par personne réinstallée soit porté à 6.000 EUR. Ce montant forfaitaire serait de 5.000 EUR la deuxième année, après quoi il reviendrait à 4.000 EUR pour les années suivantes. Les États membres concernés devraient en outre investir le montant supplémentaire qu'ils perçoivent pendant les deux premières années pour développer des programmes de réinstallation viables.

Actes délégués : en vue de veiller au respect des prérogatives du Parlement européen au moment de définir les priorités communes, le Parlement propose d'appliquer la procédure visée à l'article 290 du TFUE sur les actes délégués, ce qui signifie que la Commission procédera à des consultations adéquates tout au long de son travail préparatoire, y compris au niveau des experts. En outre, et afin d'actualiser rapidement ces priorités annuelles européennes communes en cas d'urgences imprévues, la Commission devrait avoir le pouvoir d'adopter des actes délégués selon la procédure d'urgence.

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

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 sur la proposition de décision 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.

Afin de rapprocher les positions des deux institutions et compte tenu de l'accord dégagé lors de ces contacts, le Conseil s'est concentré sur les points suivants:

Définition des priorités communes de l'UE (article 1^{er}, point 1, a)) : le Conseil a modifié la proposition de la Commission en incluant dans la décision la liste des priorités en matière de réinstallation, contrairement à la formule initiale de la Commission qui prévoyait que les priorités communes de l'UE en matière de réinstallation soient définies, chaque année, selon la procédure de comitologie. Étant donné que la période couverte par le Fonds européen pour les réfugiés actuel expire fin 2013, il ne reste effectivement qu'une seule année de programmation au titre de ce fonds. Aussi est-il justifié d'énoncer dans la décision les priorités uniquement pour l'année considérée et de prévoir un mécanisme pour définir les priorités communes de l'UE en matière de réinstallation dans l'instrument portant création d'un nouveau fonds pour la période 2014-2020. En vue de l'année de programmation 2013, la position du Conseil prévoit que les États membres communiquent le 1^{er} mai 2012 au plus tard à la Commission une estimation du nombre de personnes qu'ils comptent réinstaller au cours de l'année 2013 sur la base des

priorités énumérées dans la décision. La position du Conseil ne prévoyant aucun mécanisme pour définir les priorités de l'UE en matière de réinstallation sur base annuelle, les dispositions de la proposition de la Commission concernant la programmation annuelle dans leur ensemble perdent toute pertinence.

Priorités communes de l'UE en matière de réinstallation pour 2013 (article 1^{er}, point 1, a), et considérants 3, 4 et 5) : les priorités communes de l'UE en matière de réinstallation pour 2013 énoncées dans la position du Conseil porteront sur :

- les personnes provenant d'une région ou d'un pays désigné pour la mise en œuvre d'un programme de protection régional,
- les personnes appartenant à un groupe vulnérable spécifique et les réfugiés provenant d'un pays ou d'une région spécifique.

Les deux premiers ensembles de priorités sont formulés en termes généraux et s'inspirent fortement des catégories visées à l'article 13, paragraphe 3, de la décision n° 573/2007/CE.

Par rapport à la décision précitée, la position du Conseil ajoute à la liste, les groupes vulnérables suivants:

- les personnes victimes d'actes de violence et/ou de torture,
- les personnes ayant besoin d'une réinstallation d'urgence pour des raisons juridiques et/ou pour assurer leur protection physique.

Cet ajout se justifie dans la mesure où ces deux catégories de personnes relèvent également des priorités du HCR en matière de réinstallation.

Le troisième ensemble de priorités est constitué des priorités communes spécifiques de l'UE pour 2013, qui sont énumérées à l'annexe de la décision. Comme expliqué au considérant 3, la liste des priorités communes spécifiques de l'Union en matière de réinstallation pour 2013 est établie sur la base des critères de réinstallation et des prévisions annuelles de réinstallation du HCR, compte tenu des régions ou pays où une action commune de l'Union contribuerait notablement à répondre aux besoins de protection. La position du Conseil prévoit également l'ajout d'un considérant 5, qui actualise les informations relatives aux pays et régions désignés pour la mise en œuvre des programmes de protection régionaux.

Le montant forfaitaire reçu par personne réinstallée (article 1er, point 1, b), et considérant 6) : la position du Conseil modifie la proposition de la Commission en prévoyant que le Fonds versera un montant forfaitaire plus élevé par personne réinstallée aux États membres qui n'y ont pas encore eu recours au titre de la réinstallation. Alors que l'article 13, paragraphe 3, de la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds prévoit que les États membres reçoivent un montant forfaitaire de 4.000 EUR par personne réinstallée conformément aux priorités définies dans la décision, la position du Conseil prévoit un montant de 6.000 EUR par personne réinstallée pour les États membres qui reçoivent pour la 1^{ère} fois du Fonds, le montant forfaitaire au titre de la réinstallation et de 5.000 EUR par personne réinstallée pour les États membres qui n'ont reçu ce montant forfaitaire du Fonds qu'une seule fois. Cette modification est destinée à encourager les États membres qui ne l'ont pas fait jusqu'à présent à mettre en place des programmes de réinstallation.

Base juridique: en date du 10 février 2012, le Parlement a précisé qu'il recommanderait d'accepter sans amendement l'accord dégagé avec le Conseil. Reste la question de l'article 80 du TFUE à intégrer ou non dans le dispositif. De l'avis du Conseil, l'article 80 ne confère pas aux institutions de l'Union, le pouvoir d'adopter des actes juridiques et il ne peut dès lors pas servir de base juridique à l'adoption de l'acte concerné. Aussi le Conseil a-t-il, à titre de compromis, décidé d'ajouter le considérant 2, qui renvoie à l'article 80 du TFUE et aux principes qu'il consacre.

Amendements du Parlement européen : dans sa position, le Conseil accepte en tout, en partie ou quant au fond la plupart des amendements du Parlement européen. Le Conseil n'accepte toutefois pas les amendements portant sur la procédure proposée par le Parlement pour la définition sur base annuelle des priorités communes de l'UE en matière de réinstallation (actes délégués). La position du Conseil aborde la question sous un angle différent et dresse une liste de priorités communes de l'UE en matière de réinstallation pour 2013, qui est la seule année de programmation restante au titre du Fonds européen pour les réfugiés actuel.

En conclusion, la position du Conseil en première lecture reflète le compromis dégagé par le Conseil et le Parlement européen lors des négociations, avec l'aide de la Commission. Le Coreper a marqué son accord sur ce compromis lors de sa réunion du 22 février 2012. Avant cela, le président de la commission LIBE du Parlement européen avait adressé, le 10 février 2012, un courrier au président du Coreper pour indiquer que si le texte de compromis était transmis au Parlement en tant que position du Conseil en première lecture, il recommanderait aux membres de la commission LIBE et, par la suite, aux membres du Parlement en séance plénière, d'approuver la position du Conseil sans amendement en 2^{ème} lecture, sous réserve de vérification par les juristes-linguistes des deux institutions.

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

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. »

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

En adoptant la recommandation pour la deuxième lecture contenue dans le rapport de Rui TAVARES (Verts/ALE, PT), la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures recommande que le Parlement européen approuve sans modification la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la 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".

La commission recommande également que le Parlement approuve la déclaration annexée au projet de résolution dans laquelle ce dernier déclare que la future décision donnera une expression concrète, dans ses dispositions d'exécution, au principe de solidarité, et ce, sous la forme de nouvelles incitations financières visant à encourager les États membres à participer à la réinstallation.

Afin de garantir l'adoption immédiate de ce texte, il est précisé que le Parlement acceptera le libellé de la décision sous sa forme actuelle, et

dans un souci de compromis, limitera la référence explicite à l'article 80 du traité FUE à un considérant de la décision. L'adoption du texte sera donc à considérer comme sans préjudice de l'éventail des bases juridiques disponibles, en particulier en ce qui concerne l'utilisation future de l'article 80 du traité FUE.

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

OBJECTIF : modifier la décision n° 573/2007/CE instituant le Fonds européen pour les réfugiés 2008-2013 (FER) afin de tenir compte de la mise en place d'un programme européen commun de réinstallation.

ACTE LÉGISLATIF : Décision n° 281/2012/UE 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».

CONTEXTE : Le Fonds européen pour les réfugiés (FER) a été institué par la [décision n° 573/2007/CE](#) du Parlement européen et du Conseil pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires».

Compte tenu de la mise en place d'un programme européen commun de réinstallation, destiné à renforcer l'incidence des efforts de réinstallation déployés par l'Union pour assurer la protection des réfugiés et à maximiser l'impact stratégique de la réinstallation en ciblant mieux les personnes qui en ont le plus besoin, il y a lieu de formuler au niveau de l'Union des priorités communes en matière de réinstallation. Ces priorités seraient fixées pour 2013 uniquement en ajoutant une nouvelle annexe à la décision n° 573/2007/CE créant le FER. Celle-ci introduirait deux catégories de personnes à réinstaller : i) une catégorie satisfaisant aux critères de réinstallation du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ; ii) une catégorie incluant les personnes provenant d'une région ou d'un pays cité dans les prévisions annuelles de réinstallation du HCR et où une action commune de l'Union contribuerait notablement à répondre aux besoins de protection.

Compte tenu des besoins de réinstallation, il est également nécessaire d'accorder un soutien financier supplémentaire aux mesures de réinstallation de personnes provenant de régions géographiques et ayant des nationalités spécifiques, ainsi que de catégories spécifiques de réfugiés à réinstaller, lorsque la réinstallation est considérée comme la meilleure réponse possible. Ceci est notamment le cas pour les personnes issues de Tanzanie, d'Europe orientale (Biélorussie, République de Moldavie et Ukraine), de la Corne de l'Afrique (Djibouti, Kenya et Yémen) et d'Afrique du Nord (Égypte, Libye et Tunisie), ou de tout autre pays ou région qui sera ainsi désigné à l'avenir.

Afin d'encourager davantage d'États membres à mener des actions de réinstallation, il est par ailleurs nécessaire d'accorder un soutien financier supplémentaire aux États membres qui décident de procéder pour la première fois à la réinstallation de personnes.

C'est l'objet de la présente modification de décision.

CONTENU : avec la présente décision, il est prévu de fixer les priorités communes de l'UE en matière de réinstallation pour l'année 2013 et de créer de nouvelles règles concernant l'assistance financière que les États membres de l'UE reçoivent par l'intermédiaire du FER en vue de la réinstallation de réfugiés provenant de pays tiers.

Principe : les États membres recevront un montant forfaitaire pour chaque personne réinstallée appartenant à l'une des catégories suivantes:

- les personnes provenant d'une région ou d'un pays désigné pour la mise en œuvre d'un programme de protection régional;
- les personnes appartenant à un groupe vulnérable, telles que les femmes et les enfants menacés, les mineurs non accompagnés, les personnes victimes d'actes de violence et de torture, les personnes ayant besoin de soins médicaux importants auxquels seule la réinstallation permettra de répondre, les personnes nécessitant une réinstallation d'urgence pour des raisons juridiques ou pour assurer leur protection physique;
- les personnes figurant sur la liste des priorités communes spécifiques de l'UE pour l'année 2013 et dont la liste figure à l'annexe de la décision.

2) Montant forfaitaire prévu : en cas de réinstallation, les États membres recevront un montant forfaitaire de 4.000 EUR par personne réinstallée.

Ils pourront recevoir des montants différents, soit :

- 6.000 EUR par personne réinstallée pour les États membres qui reçoivent une intervention du FER pour la 1^{ère} fois, au titre de la réinstallation ;
- 5.000 EUR par personne réinstallée pour les États membres qui ont déjà reçu du Fonds, une fois au cours des années de fonctionnement du Fonds précédentes, le montant forfaitaire au titre de la réinstallation.

À noter que lorsqu'un État membre réinstalle une personne sur la base de plus d'une des priorités de réinstallation, il reçoit une seule fois le montant forfaitaire prévu pour cette personne.

Calendrier : afin de faciliter le calcul des besoins de financement pour 2013 par l'intermédiaire du FER, les États membres sont invités à fournir à la Commission pour le 1^{er} mai 2012 au plus tard, une estimation du nombre de personnes, ventilées par catégorie, qu'ils prévoient de réinstaller en 2013.

Rapport : un rapport d'incidence sur les résultats de l'incitation financière pour mener des actions de réinstallation sur la base des priorités énumérées à la décision devra être intégré au rapport que la Commission devra élaborer dans le cadre de la mise en œuvre du FER.

Annexe : liste de réfugiés issus des priorités communes spécifiques de l'Union en matière de réinstallation pour 2013 :

- réfugiés congolais dans la région des Grands Lacs (Burundi, Malawi, Rwanda et Zambie) ;
- réfugiés en provenance d'Iraq en Turquie, en Syrie, au Liban et en Jordanie ;
- réfugiés afghans en Turquie, au Pakistan et en Iran ;
- réfugiés somaliens en Éthiopie ;
- réfugiés birmans au Bangladesh, en Malaisie et en Thaïlande ;
- réfugiés érythréens au Soudan oriental.

Déclaration du Parlement européen sur la solidarité : à noter que le Parlement européen a adopté une déclaration au moment de l'adoption du texte dans laquelle il souligne que la décision, telle qu'adoptée, donnera une expression concrète au principe de solidarité entre États membres, et ce, sous la forme de nouvelles incitations financières visant à encourager les États membres à procéder à la réinstallation. À ce titre, un considérant a été inséré dans le texte de la décision finale précisant que l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que les politiques de l'Union visées au chapitre relatif aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier, et que, par conséquent, chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu de ce chapitre devraient contenir des mesures appropriées pour en assurer l'application.

ENTRÉE EN VIGUEUR : 31.03.2012.

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

Le Parlement européen a adopté sans vote une résolution législative sur la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption de la 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".

Le Parlement européen approuve la position du Conseil en première lecture, en y ajoutant une déclaration dans laquelle il souligne que la décision, telle qu'adoptée, donnera une expression concrète au principe de solidarité entre États membres, et ce, sous la forme de nouvelles incitations financières visant à encourager les États membres à procéder à la réinstallation. Afin de garantir son adoption immédiate, le Parlement souligne que, dans un esprit de compromis, il a décidé d'accepter le libellé de la décision sous sa forme actuelle, qui limite la référence explicite à l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à un considérant de la décision. Il réaffirme cependant que l'adoption de la présente décision s'entend comme sans préjudice de l'éventail des bases juridiques disponibles, en particulier en ce qui concerne l'utilisation future de l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

En ce qui concerne la déclaration du Conseil, ce dernier souligne que la décision s'entend sans préjudice des négociations sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 et dès lors également des négociations sur [la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds "Asile et migration" pour la période 2014-2020](#), y compris de la question de savoir si des priorités communes spécifiques de l'Union en matière de réinstallation, fondées notamment sur des critères géographiques, seront fixées dans le règlement sur le FAM.

Pour ce qui est de la déclaration de la Commission, celle-ci indique, comme le Parlement que, dans un esprit de compromis et afin d'assurer l'adoption immédiate de la proposition, elle soutient le texte final. Elle fait néanmoins observer que cela doit s'entendre comme sans préjudice de son droit d'initiative quant au choix des bases juridiques, notamment en ce qui concerne l'utilisation future de l'article 80 du TFUE.