

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

TT

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2012

ORDRE DU JOUR :

Présentation de dossiers européens qui sont dans la compétence de la commission:

COM(2011) 750: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas (rapporteur M. Fayot)

COM(2011) 751: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant création du Fonds «Asile et migration» (rapporteur M. Fayot)

COM(2011) 752: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile et migration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises (rapporteur M. Fayot)

COM(2011) 753: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises (rapporteur M. Fayot)

COM(2011) 838: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II) (rapporteur M. Haupt)

COM(2011) 839: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL instituant un instrument européen de voisinage (rapporteur M. Haupt)

COM(2011) 880: Proposition de DECISION DU CONSEIL établissant un cadre pluriannuel pour l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2013-2017 (rapporteur M. Haupt)

*

Présents : M. Marc Angel, M. Fernand Boden, Mme Claudia Dall'Agnol (remplaçant Mme Lydie Err), Mme Christine Doerner, M. Félix Eischen, M. Ben Fayot, M. Norbert Hauptert, M. Paul Helminger, M. Fernand Kartheiser, M. Marcel Oberweis

Mme Christiane Martin, directrice, Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (OLAI)

Mme Christiane Welter, assistante d'hygiène sociale, OLAI

Mme Tania Tennina, Administration parlementaire

Excusés : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Félix Braz, Mme Lydie Err, Mme Martine Mergen, Mme Lydia Mutsch

Mme Astrid Lulling, membre du Parlement européen

*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la Commission

*

Présentation de dossiers européens qui sont dans la compétence de la commission:

COM(2011) 751: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant création du Fonds «Asile et migration» (rapporteur M. Fayot)

COM(2011) 752: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile et migration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises (rapporteur M. Fayot)

Le rapporteur donne des explications sur les deux documents relatifs à la création du Fonds «Asile et migration» qui bénéficie d'un budget de 3,869 millions €, dont 3, 232 millions € vont aux programmes nationaux.

Le règlement portant création du Fonds «Asile et migration», qui s'appuie sur le processus de renforcement des capacités élaboré avec l'aide du Fonds européen pour les réfugiés, du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et du Fonds européen pour le retour, le complète pour couvrir plus largement différents aspects de la politique commune de l'Union en matière d'asile et d'immigration, notamment les actions menées dans des pays tiers ou concernant ces pays et qui ont essentiellement pour objet les intérêts et les objectifs de l'UE dans ces domaines.

Dans l'objectif d'élaborer une politique commune en matière d'asile en vue d'offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers qui demande une protection internationale et de veiller au respect du principe du non refoulement

consacré par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il est nécessaire, sur le fondement de la solidarité entre États membres, de mettre en place des mécanismes destinés à promouvoir un équilibre entre les efforts déployés par les États membres qui accueillent des personnes ayant besoin d'une protection internationale et des personnes déplacées et qui assument les conséquences de cet accueil. Cet objectif doit s'accompagner d'une stratégie solide de réinstallation et de relocalisation.

Pour garantir la compétitivité à long terme de l'Union et, en définitive, l'avenir de son modèle social, il est essentiel de concevoir une politique de l'immigration légale bien organisée et des stratégies d'intégration plus efficaces, dans le droit fil du programme de Stockholm et avec le soutien des instruments juridiques de l'Union. Dans cette optique, l'objectif d'une meilleure intégration économique et sociale des ressortissants de pays tiers en séjour régulier demeure essentiel pour maximiser les avantages de l'immigration.

Une politique en matière de retour qui soit efficace et qui s'inscrive dans la durée est un élément essentiel d'un régime de migration bien géré au sein de l'Union. En outre, elle est un complément nécessaire à toute politique d'immigration légale et d'asile crédible, ainsi qu'un élément important de la lutte contre l'immigration irrégulière.

La directrice de l'Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration donne des précisions concernant le **Fonds européen pour les réfugiés**. Depuis l'année 2000, le Luxembourg a bénéficié de près de 5,9 millions d'euros de ce fonds. Les montants variables sont calculés sur une base annuelle et se réfèrent au nombre de demandeurs d'asile. Le budget de l'Etat prévoit un financement des actions en faveur des réfugiés de l'ordre de 50%, le reste étant financé par des fonds nationaux issus principalement du budget de l'Etat.

Les priorités sont retenues dans un programme national élaboré par l'autorité de gestion et font partie intégrante des appels à projets auxquels répondent des ONG qui s'occupent de l'exécution du programme en tant que porteurs de projet. Parmi les ONG on peut citer la Caritas, la Croix Rouge, l'ASTI et le CLAE. Le CEPS/INSTEAD pour sa part prête l'assistance technique nécessaire pour l'élaboration des rapports d'évaluation.

Même si la charge administrative liée à la mise en œuvre de ces programmes semble démesurée par rapport à l'enveloppe financière, il faut admettre qu'ils sont des incitatifs à la réalisation de certains projets qui ne seraient pas réalisés ou réalisables sans ceux-ci.

Le **Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers** a été lancé en 2007 et attire d'année en année de plus en plus de porteurs de projet. D'ailleurs, un comité de sélection se composant de représentants de différents ministères concernés et du Syvicol a été mis en place pour procéder à l'évaluation et au tri des différents projets. Cependant, un problème se pose au niveau des statistiques nécessaires pour que la Commission européenne puisse convenablement évaluer la portée du projet, notamment concernant les différentes catégories de réfugiés dans notre pays. Ce problème, qui est dû à un manque de moyens techniques et à une gestion non adaptée de la base de données statistiques devrait être résolu prochainement. Ceci a comme conséquence que le Luxembourg ne reçoit pas une enveloppe financière adaptée à sa situation réelle. En effet, pour l'année 2011 la somme allouée était de 700.000 €, alors que pour l'année 2012 elle n'est plus que de 500.000 €.

Etant donné que ce fonds est exclusivement réservé aux ressortissants des pays tiers, ces projets ne peuvent pas être destinés aux immigrants issus de l'UE, qui sont la majorité pour le Luxembourg.

Les actions présentées dans le cadre des deux fonds ne peuvent dépasser une période de trois ans à l'issue de laquelle une nouvelle action doit être introduite. Ceci pose notamment le problème de la continuité des projets, qui devraient être repris au niveau national, ce qui n'est pas systématique pour des raisons financières. Pourtant, face à l'insatisfaction de certains porteurs de projet, le Gouvernement a quand même pris la décision de continuer à financer quelques projets.

Un des avantages du rassemblement des différents fonds est la possibilité de transférer les sommes disponibles d'un fonds à l'autre, ce qui n'était pas possible jusqu'ici. Le nouveau règlement encourage aussi la coopération avec l'EASO, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, et de ce fait facilite l'échange avec les pays tiers.

Les deux propositions de règlement s'inscrivent clairement dans la politique européenne pour l'asile et la migration.

COM(2011) 750: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas (rapporteur M. Fayot)

COM(2011) 753: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises (rapporteur M. Fayot)

En créant un instrument de soutien financier à la gestion des frontières extérieures et à la politique commune des visas pour la période 2014-2020, l'Union sera en mesure:

- de soutenir et de renforcer les capacités nationales dans le domaine des contrôles aux frontières et de la politique des visas et de faire ainsi preuve de solidarité financière à l'égard des missions confiées aux différents États membres aux frontières extérieures et dans les consulats, dans l'intérêt de l'espace sans frontières, à titre de mission de service public assurée pour l'Union (programmes nationaux, y compris le «soutien opérationnel»);
- de financer le développement du paquet «frontières intelligentes», c'est à dire la mise en place d'un système d'entrée/sortie (EES) de l'UE et d'un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) propre à l'Union;
- de financer la création et le fonctionnement du système européen de surveillance des frontières EUROSUR, notamment par l'acquisition de matériel, d'infrastructures et de systèmes dans les États membres; à noter que le Luxembourg ne participe à ce système ;
- de renforcer la gouvernance de Schengen et le mécanisme d'évaluation et de suivi de l'application de l'acquis de Schengen a) en finançant le fonctionnement de ce mécanisme en gestion directe, b) en subordonnant le versement du soutien opérationnel aux États membres au respect de l'acquis de Schengen et c) en imposant aux États membres d'affecter ou de réaffecter en

priorité les ressources reçues pour des programmes relevant du présent instrument à la correction des faiblesses éventuellement constatées dans le cadre du mécanisme;

- d'augmenter le potentiel opérationnel de Frontex en invitant les États membres à affecter des ressources supplémentaires de leurs programmes au matériel spécialisé susceptible d'être mis à la disposition de Frontex pour ses opérations conjointes;
- d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques concernées de l'Union au sein de celle-ci, dans les pays tiers et avec ces derniers, dans le cadre des «actions de l'Union», et d'améliorer ainsi la gestion globale des flux migratoires vers l'Union (projets gérés soit directement, comme les études ou projets pilotes visant à approfondir la coopération avec les pays tiers, soit indirectement, conformément au règlement financier);
- de disposer de ressources suffisantes et aisément accessibles pour fournir une aide d'urgence dans les situations de pression migratoire urgente ou exceptionnelle;
- de continuer à financer le fonctionnement du régime de transit spécial appliqué par la Lituanie, conformément aux obligations de l'Union, en fournissant une aide destinée à compenser les droits non perçus sur les visas de transit ainsi que les surcoûts assumés par la Lituanie pour mettre en œuvre le document facilitant le transit (DFT) et le document facilitant le transit ferroviaire (DFTF), par exemple en remplaçant et en améliorant le matériel, les systèmes d'information, la formation et les coûts opérationnels.

L'instrument permettra un soutien complet du modèle de contrôle d'accès à quatre niveaux sur lequel repose le concept de gestion intégrée des frontières (mesures mises en œuvre dans les pays tiers, coopération avec les pays voisins, contrôles aux frontières et mesures dans l'espace de libre circulation).

La proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel propose d'allouer 4 648 millions € au Fonds pour la sécurité intérieure (prix courants), dont 1 128 millions € sont réservés à la coopération policière et 3 520 millions € vont aux instruments de contrôle des frontières.

Afin de produire des effets suffisants et tangibles, le règlement COM(2011) 753 propose, pour la période 2014-2020, de concentrer le soutien financier de l'Union sur cinq priorités stratégiques essentielles (telles que définies dans la stratégie de sécurité intérieure de l'Union):

- prévenir et combattre la criminalité transfrontière, la grande criminalité et la criminalité organisée;
- augmenter le degré de sécurité des citoyens et des entreprises dans le cyberspace;
- prévenir le terrorisme et lutter contre la radicalisation et le recrutement des terroristes;
- augmenter la capacité de protéger les infrastructures critiques dans tous les secteurs économiques; et
- renforcer la résilience de l'Europe aux crises et aux catastrophes.

Les membres de la Commission ne constatent aucun problème relevant du principe de subsidiarité.

COM(2011) 838: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II) (rapporteur M. Hauptert)

La proposition se situe dans le contexte de tous les instruments financiers proposés dans le cadre des perspectives financières 2014-2020 telles qu'elles ont été définies dans la communication intitulée «Un budget pour la stratégie Europe 2020». Cette communication fixe le cadre budgétaire pour les instruments de l'action extérieure de l'UE, parmi lesquels figure l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) qui bénéficie de 14,11 milliards €. C'est sur cette base que la Commission présente un projet de règlement définissant le cadre législatif pour le nouvel IAP.

L'assistance financière et technique aux pays concernés par l'élargissement est actuellement fournie par l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Cet instrument expire à la fin de 2013. Dans l'optique des futures adhésions, l'UE devrait continuer à offrir aux pays candidats et aux candidats potentiels une aide technique et financière pour surmonter leur situation difficile et se développer de manière durable.

À l'heure actuelle, l'UE traite les dossiers de cinq pays candidats (Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Islande, Monténégro et Turquie) et de quatre candidats potentiels (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie et Kosovo). D'ici 2014, seule la Croatie devrait devenir un État membre. Les indicateurs socioéconomiques des pays concernés par l'élargissement, à l'exception de l'Islande, sont encore bien inférieurs à la moyenne de l'UE et même inférieurs au niveau des États membres les plus faibles.

COM(2011) 839: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL instituant un instrument européen de voisinage (rapporteur M. Hauptert)

L'article 8 du traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que l'Union (UE) développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage aux frontières de l'UE. La politique européenne de voisinage (PEV) a été mise en place en 2004; elle s'étend à 16 partenaires situés aux frontières orientales et méridionales de l'UE, à savoir: l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la République de Moldavie, le Maroc, les Territoires palestiniens occupés, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine. Par l'intermédiaire de la PEV, l'UE propose à ses voisins une relation privilégiée, fondée sur un attachement mutuel à des valeurs et principes tels que la démocratie et les droits de l'homme, l'État de droit, la bonne gouvernance, les principes d'économie de marché et le développement durable ainsi que la lutte contre le changement climatique. Cette politique prévoit également une association politique et une intégration économique plus étroite, un renforcement de la mobilité et une intensification des contacts entre les peuples. La PEV est financée par un instrument spécial, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), doté d'un budget de 18,1 milliards € et qui s'applique aux 16 pays partenaires précités et à la Russie.

COM(2011) 880: Proposition de DECISION DU CONSEIL établissant un cadre pluriannuel pour l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2013-2017 (rapporteur M. Hauptert)

L'Agence a pour objectif de fournir aux institutions, organes, organismes et

agences compétents de l'Union européenne, ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsqu'ils prennent des mesures ou définissent des actions dans leurs domaines de compétence respectifs. Les tâches confiées à l'Agence concernent la collecte et l'analyse d'informations et de données, la fourniture de conseils par le biais de rapports et d'avis ainsi que la coopération avec la société civile et la sensibilisation du public aux droits fondamentaux. L'Agence n'est pas autorisée à se préoccuper de la légalité des actes de l'Union ni à veiller à ce que les États membres remplissent les obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union.

La mise en place de cette agence a suscité beaucoup de critiques, notamment en raison de sa position de concurrent face au Conseil de l'Europe, qui risque de perdre sa raison d'être et qui ne dispose pas des mêmes moyens financiers que l'UE.

Le Président rappelle que la Chambre des Députés a décidé en séance plénière de renvoyer une motion concernant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la politique européenne sur les droits de l'homme à la Commission et que cette question pourra être discutée à cette occasion.

Un membre de la Commission pose la question du double, voire triple emploi des agences internationales et de leur siège.

Un autre membre propose d'analyser l'éventualité de rédiger un avis politique sur cette question en prenant comme point de départ la motion.

COM(2011) 930 RAPPORT DE LA COMMISSION Deuxième rapport concernant l'initiative EU Pilot (rapporteuse Mme Doerner)

Ce document a été ajouté à l'ordre du jour à la demande de la rapporteuse.

Le système «EU Pilot» est le principal outil de la Commission pour communiquer avec les États membres sur des questions relatives à l'application correcte du droit de l'UE ou la conformité de la législation d'un État membre avec celui-ci, et ce à un stade précoce de la procédure (c'est-à-dire avant le lancement d'une procédure d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE).

Chaque fois que se profile l'éventualité d'un recours à la procédure d'infraction, la règle générale veut que EU Pilot soit utilisé avant que la Commission lance la première étape de la procédure au titre de l'article 258 du TFUE. La pratique suivie par le passé, selon laquelle la Commission envoyait des lettres administratives à cet effet, a donc été remplacée. Cependant, lorsque l'urgence ou tout autre intérêt supérieur justifie le lancement immédiat d'une procédure d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE, des exceptions peuvent être autorisées et des procédures d'infraction peuvent être lancées sans échanges préalables au moyen d'EU Pilot. Dans de telles situations exceptionnelles, la Commission peut immédiatement répondre à une infraction présumée de la part d'un État membre et demander à celui-ci de se conformer au droit de l'UE. Le système gère les demandes de renseignement et les plaintes des citoyens et des entreprises ainsi que les procédures engagées d'office. Celles-ci couvrent notamment les questions abordées avec la Commission au sein de la commission des pétitions du Parlement européen ou par lettre émanant d'un

député du Parlement européen.

Le rapport conclut que :

- le système EU Pilot a été étendu et est désormais pleinement utilisé par 25 États membres. Son application a été élargie, affinée et renforcée;
- le projet EU Pilot a contribué et continue de contribuer de façon positive à la coopération entre la Commission et les États membres participants en vue de répondre aux demandes émanant des citoyens, des entreprises et des représentants des intérêts de la société civile et de résoudre leurs problèmes; environ 80 % des réponses fournies par les États membres ont été jugées acceptables (c'est-à-dire conformes au droit de l'UE), ce qui a permis de clore les dossiers sans qu'il ait été nécessaire de lancer une procédure d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE;
- grâce à un recours plus systématique à EU Pilot, les États membres participants ont acquis une vue d'ensemble de la gestion globale des questions relatives à l'application du droit de l'UE;
- les méthodes de travail et la qualité des dossiers soumis au moyen d'EU Pilot ont été améliorées grâce à la coopération entre la Commission et les États membres, qui sont déterminés à poursuivre leurs efforts en vue de maintenir à un bon niveau les résultats obtenus;
- les États membres et la Commission, en particulier, s'efforceront de respecter le délai de dix semaines fixé par la Commission pour le traitement des dossiers;
- en étroite coopération avec les États membres, le système informatique et le champ d'application du projet ont encore été développés et clarifiés afin d'améliorer le fonctionnement d'EU Pilot;
- des améliorations sont encore possibles dans le domaine de la coopération et du fonctionnement, en particulier en ce qui concerne le respect des critères convenus et la qualité des questions soumises par la Commission et des réponses fournies par les États membres.

Le Luxembourg est l'un des deux États membres qui ne participe pas encore à cette initiative. Les membres de la Commission demandent à s'enquérir auprès du ministère compétent des raisons de cette non participation luxembourgeoise.

Luxembourg, le 28 mars 2012

La secrétaire,
Tania Tennina

Le Président,
Ben Fayot