



Bruxelles, le 21.3.2016
COM(2016) 171 final

2016/0089 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

modifiant la décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

1.1. L'article 78, paragraphe 3, du traité et les programmes temporaires actuels de relocalisation

Dans le cadre de la politique commune en matière d'asile, l'article 78, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) fournit une base juridique expresse pour faire face aux situations d'urgence. Cette disposition permet au Conseil, sur proposition de la Commission européenne et après consultation du Parlement européen, d'adopter des mesures provisoires au profit d'un ou de plusieurs États membres se trouvant dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers. Les mesures provisoires prévues à l'article 78, paragraphe 3, du TFUE ont un caractère exceptionnel. Elles ne peuvent être déclenchées que lorsque les problèmes touchant le régime d'asile de l'État membre ou des États membres concernés, par suite d'un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, présentent un certain degré d'urgence et de gravité.

Sur la base de l'article 78, paragraphe 3, du TFUE, le Conseil a adopté deux décisions instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce. Au titre de la décision (UE) 2015/1523 du Conseil¹, 40 000 demandeurs de protection internationale doivent faire l'objet d'une relocalisation depuis l'Italie et la Grèce vers les autres États membres. Au titre de la décision (UE) 2015/1601 du Conseil², 120 000 demandeurs de protection internationale doivent faire l'objet d'une relocalisation depuis l'Italie et la Grèce et depuis d'autres États membres si ceux-ci se trouvent confrontés à une situation d'urgence.

En vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la décision (UE) 2015/1601 du Conseil, à compter du 26 septembre 2016, 54 000 demandeurs sur 120 000 devraient faire l'objet d'une relocalisation depuis l'Italie et la Grèce vers le territoire d'autres États membres, à moins que d'ici à cette date, conformément à l'article 4, paragraphe 3, la Commission ne présente une proposition visant à allouer ce contingent à un ou plusieurs autres États membres bénéficiaires confrontés à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de personnes.

Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 2, la Commission assure un suivi permanent de la situation relative aux afflux massifs de ressortissants de pays tiers sur le territoire d'États membres et présente, le cas échéant, des propositions visant à modifier la décision (UE) 2015/1601 afin de tenir compte de l'évolution de la situation sur le terrain et de son incidence sur le mécanisme de relocalisation, ainsi que de l'évolution de la pression qui s'exerce sur des États membres, en particulier ceux qui sont situés en première ligne.

La situation demeure critique. Selon les données de Frontex, au cours des premiers mois de 2016, 2 000 à 3 000 personnes en moyenne par jour sont entrées irrégulièrement en Grèce depuis la Turquie. Les restrictions imposées à la frontière entre la Grèce et l'ancienne République yougoslave de Macédoine font peser une pression supplémentaire sur la Grèce³ et

¹ Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 239 du 15.9.2015, p. 146.

² Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 248 du 24.9.2015, p. 80.

³ Du fait de la persistance des flux, plus de 100 000 migrants pourraient, selon le HCR, se trouver bloqués en Grèce d'ici un mois.

augmentent le risque de formation de nouvelles routes migratoires traversant d'autres États membres de l'UE, à mesure que les conditions météorologiques s'améliorent. Ces nouvelles routes migratoires pourraient avoir des conséquences néfastes sur les États membres situés en première ligne.

Le 16 mars, la Commission a adopté le premier rapport sur la relocalisation et la réinstallation, conformément à l'obligation prévue à l'article 12 des deux décisions du Conseil⁴. La communication résume les problèmes recensés et les enseignements tirés au cours des premiers mois de mise en œuvre des programmes de relocalisation et de réinstallation et propose des recommandations et des actions à court terme pour améliorer le taux de mise en œuvre.

Les chefs d'État ou de gouvernement sont convenus, le 7 mars, d'une série de principes devant constituer la base d'un **accord avec la Turquie**, qui prévoient notamment de «procéder, pour chaque Syrien réadmis par la Turquie au départ des îles grecques, à la réinstallation d'un autre Syrien de la Turquie vers les États membres de l'UE, dans le cadre des engagements existants».

La mise en œuvre des différents programmes visant à permettre la réinstallation, l'admission humanitaire ou d'autres formes d'admission légale devrait alléger la pression migratoire qui pèse sur les États membres situés en première ligne, surtout la Grèce, en remplaçant les conditions périlleuses et irrégulières des flux de migration vers l'Union de ressortissants syriens/personnes déplacées en raison du conflit en Syrie par des filières sûres et légales.

Dans ce contexte, la communication de la Commission intitulée «Prochaines étapes opérationnelles de la coopération UE-Turquie dans le domaine de la migration»⁵ a invité à adopter les mesures nécessaires pour transférer certains des engagements pris au titre des décisions de relocalisation existantes, notamment tout ou partie des 54 000 places non encore allouées, au programme prévoyant la réinstallation d'un Syrien pour chaque Syrien réadmis (programme dit «1 pour 1»). La réinstallation ou d'autres filières légales permettant l'admission de personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale peuvent être considérées comme équivalentes à la relocalisation, dès lors qu'elles sont toutes l'expression concrète de la solidarité avec d'autres États membres ou avec des pays tiers confrontés à un afflux de migrants.

1.2. Autres instruments de solidarité

En plus des obligations au titre du programme de relocalisation et en vue de répondre à la crise migratoire mondiale dans toutes ses dimensions et de faire preuve de solidarité avec les pays tiers également touchés, la Commission a recommandé la mise en place d'un programme européen de réinstallation pour 20 000 personnes ayant besoin d'une protection internationale. À la suite de la **recommandation de la Commission du 8 juin 2015 concernant un programme européen de réinstallation**⁶, 27 États membres⁷ ainsi que les États associés au système de Dublin ont convenu, le 20 juillet 2015⁸, de procéder à la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 22 504 personnes déplacées provenant de pays tiers et ayant manifestement besoin d'une protection internationale. Les États de réinstallation

⁴ COM(2016) 165 final.

⁵ COM(2016) 166 final.

⁶ C(2015) 3560 final.

⁷ La Hongrie ne participe pas.

⁸ Document 11130/15: conclusions des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 20 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale.

ont décidé de prendre en considération les régions prioritaires en matière de réinstallation, notamment l’Afrique du Nord, le Moyen-Orient et la Corne de l’Afrique. Les places destinées à la réinstallation ont été réparties entre les États membres et les États associés au système de Dublin conformément aux engagements énoncés à l’annexe des conclusions.

Le 15 décembre 2015, la Commission a adopté une **recommandation concernant un programme d’admission humanitaire volontaire** en association avec la Turquie, dans laquelle elle proposait que les États participants admettent des personnes déplacées en raison du conflit en Syrie, ayant besoin d’une protection internationale et ayant été enregistrées par les autorités turques avant le 29 novembre 2015. Ce programme constituerait une mesure d’accompagnement des engagements mutuels contenus dans le plan d’action commun conclu entre l’Union et la Turquie le 29 novembre 2015.

2. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

2.1. Résumé des mesures proposées

La présente modification consiste à tenir compte des efforts consentis par les États membres qui admettent des *Syriens présents en Turquie*, dans le cadre de la réinstallation, de l’admission humanitaire ou d’autres formes d’admission légale, pour atteindre le nombre de demandeurs de protection internationale qui doivent être relocalisés vers leur territoire en vertu de la décision (UE) 2015/1601 du Conseil. En ce qui concerne les 54 000 demandeurs visés à l’article 4, paragraphe 1, point c), de la décision (UE) 2015/1601 du Conseil, cette modification permet aux États membres de soustraire du contingent de demandeurs relocalisés qui leur a été attribué le nombre de *Syriens présents en Turquie* admis sur leur territoire dans le cadre de la réinstallation, de l’admission humanitaire ou d’autres formes d’admission légale au titre de mécanismes nationaux ou multilatéraux autres que le programme de réinstallation institué en vertu des conclusions des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 20 juillet 2015. L’article 10 de la décision (UE) 2015/1601 s’applique, ce qui signifie que les États membres qui utilisent ce dispositif recevront la somme de 6 500 EUR.

2.2. Base juridique

La base juridique de la proposition de décision du Conseil est l’article 78, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne.

2.3. Subsidiarité

Le titre V du TFUE relatif à l’espace de liberté, de sécurité et de justice investit l’Union européenne de certaines compétences dans ces matières. Ces compétences doivent être exercées conformément à l’article 5 du traité sur l’Union européenne, c’est-à-dire si, et dans la mesure où, les objectifs de l’action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres et peuvent donc l’être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l’action envisagée, au niveau de l’Union européenne.

Dans ce domaine, l’Union européenne a fait usage de ces compétences en adoptant la décision (UE) 2015/1601 du Conseil. La présente mesure consiste à permettre aux États membres de remplir une partie des obligations qui leur incombent en vertu de ladite décision en participant à d’autres efforts de solidarité.

2.4. Proportionnalité

Vu l'urgence et la gravité de la situation créée par l'actuelle crise des réfugiés, les mesures prévues dans la présente proposition ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif consistant à résoudre effectivement cette crise.

2.5. Incidence sur les droits fondamentaux

Les droits fondamentaux consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), dont bénéficient les demandeurs d'une protection internationale qui relèvent du champ d'application de la décision (UE) 2015/1601, ne sont pas affectés.

2.6 Géométrie variable

En vertu des dispositions du protocole (n° 21), l'Irlande et le Royaume-Uni ne participent pas à la présente proposition, sauf s'ils choisissent de le faire dans un délai de trois mois à compter de sa présentation ou après son adoption.

Bien que l'Irlande ait choisi de participer à la décision (UE) 2015/1601, la phrase précédente s'applique également à cet État membre conformément à l'article 4 *bis* du protocole n° 21.

Eu égard au fait que le Royaume-Uni n'a pas encore choisi de participer à la décision (UE) 2015/1601, il devrait aussi le faire s'il souhaitait participer à la présente mesure, étant donné qu'il n'est pas possible de participer à la modification d'une mesure sans être lié par la mesure elle-même.

3. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition n'entraîne pas de coût additionnel pour le budget de l'Union.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

modifiant la décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 78, paragraphe 3,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis du Parlement européen⁹,

considérant ce qui suit:

- (1) Sur la base de l'article 78, paragraphe 3, du TFUE, le Conseil a adopté deux décisions instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce. Au titre de la décision (UE) 2015/1523 du Conseil¹⁰, 40 000 demandeurs de protection internationale doivent faire l'objet d'une relocalisation depuis l'Italie et la Grèce vers les autres États membres. Au titre de la décision (UE) 2015/1601 du Conseil¹¹, 120 000 demandeurs de protection internationale doivent faire l'objet d'une relocalisation depuis l'Italie et la Grèce vers d'autres États membres.
- (2) En vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la décision (UE) 2015/1601, à compter du 26 septembre 2016, 54 000 demandeurs devraient faire l'objet d'une relocalisation depuis l'Italie et la Grèce vers le territoire d'autres États membres, à moins que d'ici à cette date, conformément à l'article 4, paragraphe 3, la Commission ne présente une proposition visant à allouer ce contingent à un autre État membre bénéficiaire confronté à une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de personnes.
- (3) L'article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision (UE) 2015/1601 prévoit que la Commission doit assurer un suivi permanent de la situation relative aux afflux massifs de ressortissants de pays tiers sur le territoire d'États membres. La Commission devrait présenter, le cas échéant, des propositions visant à modifier ladite décision afin de tenir compte de l'évolution de la situation sur le terrain et de son incidence sur le mécanisme de relocalisation, ainsi que de l'évolution de la pression qui s'exerce sur des États membres, en particulier ceux qui sont situés en première ligne.
- (4) Les chefs d'État ou de gouvernement sont convenus, le 7 mars, en vue d'un accord avec la Turquie, d'œuvrer sur la base d'une série de principes qui prévoient notamment

⁹ JO C du , p. .

¹⁰ Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 239 du 15.9.2015, p. 146.

¹¹ Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 248 du 24.9.2015, p. 80.

de procéder, pour chaque Syrien réadmis par la Turquie au départ des îles grecques, à la réinstallation d'un autre Syrien de la Turquie vers les États membres, dans le cadre des engagements existants. Ces principes ont été exposés de façon plus détaillée dans la communication de la Commission intitulée «Prochaines étapes opérationnelles de la coopération UE-Turquie dans le domaine de la migration»¹², qui a invité à adopter les mesures nécessaires pour transférer une partie des engagements pris au titre des décisions de relocalisation existantes, notamment tout ou partie des 54 000 places non encore allouées, au programme prévoyant la réinstallation d'un Syrien pour chaque Syrien réadmis (programme dit «1 pour 1»).

- (5) La réinstallation, l'admission humanitaire ou d'autres formes d'admission légale depuis la Turquie au titre de mécanismes nationaux et multilatéraux devraient permettre d'atténuer la pression migratoire qui pèse sur les États membres qui bénéficient de la relocalisation en vertu de la décision (UE) 2015/1601, en offrant des filières légales et sûres d'entrée dans l'Union et en décourageant les entrées irrégulières. Dès lors, les efforts de solidarité consentis par les États membres admettant sur leur territoire des ressortissants syriens présents en Turquie qui ont manifestement besoin d'une protection internationale devraient être pris en compte en ce qui concerne les 54 000 demandeurs d'une protection internationale susvisés. Le nombre de personnes ainsi admises par un État membre depuis la Turquie devrait être déduit du contingent de personnes qui, parmi ces 54 000 demandeurs, doivent être relocalisées vers cet État membre en vertu de la décision (UE) 2015/1601.
- (6) Les mécanismes d'admission peuvent inclure la réinstallation, l'admission humanitaire ou d'autres filières légales d'admission de personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, notamment des programmes d'octroi de visas humanitaires, des transferts humanitaires, des programmes de regroupement familial, des projets de parrainage privé, des programmes de bourses d'études ou des programmes encourageant la mobilité de la main-d'œuvre.
- (7) La présente décision ne devrait pas porter atteinte aux engagements pris par les États membres dans le cadre du programme de réinstallation convenu dans les conclusions des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 20 juillet 2015, et lesdits engagements ne devraient pas être pris en compte pour apprécier le respect des obligations prévues par la décision (UE) 2015/1601. En conséquence, si un État membre choisit de satisfaire à ses obligations au titre de la décision (UE) 2015/1601 en admettant des Syriens présents en Turquie et en procédant à leur réinstallation, il ne peut considérer que cet effort fait partie de l'engagement qu'il a pris au titre du programme de réinstallation du 20 juillet 2015.
- (8) Afin d'assurer un suivi adéquat de la situation, les États membres devraient faire rapport chaque mois à la Commission sur les Syriens présents en Turquie admis sur leur territoire en vertu de la possibilité prévue par le présent acte modificatif, en précisant le mécanisme, national ou multilatéral, en vertu duquel la personne a été admise ainsi que la forme d'admission légale.
- (9) Étant donné que les objectifs de la présente décision ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions et des effets de l'action, au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE). Conformément au principe de proportionnalité tel

¹² COM(2016) 166 final.

qu'énoncé audit article, la présente décision n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

- (10) La présente décision respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- (11) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au TUE et au TFUE, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, le Royaume-Uni ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.
- (12) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au TUE et au TFUE, et sans préjudice des articles 4 et 4 *bis* dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.
- (13) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au TUE et au TFUE, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.
- (14) Eu égard à l'urgence de la situation, la présente décision devrait entrer en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

À l'article 4 de la décision (UE) 2015/1601, le paragraphe 3 *bis* suivant est inséré:

«3 *bis*. En ce qui concerne la relocalisation des demandeurs visés au paragraphe 1, point c), l'admission sur leur territoire, par les États membres, de ressortissants syriens présents en Turquie en vertu de mécanismes nationaux ou multilatéraux d'admission légale de personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, autres que le programme de réinstallation faisant l'objet des conclusions des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 20 juillet 2015, entraîne une réduction correspondante de l'obligation de l'État membre concerné.

L'article 10 s'applique, mutatis mutandis, à toute admission légale de ce type entraînant une réduction de l'obligation de relocalisation.

Chaque mois, les États membres communiquent à la Commission le nombre de personnes légalement admises aux fins du présent paragraphe, en indiquant le type de mécanisme en vertu duquel l'admission a eu lieu et la forme d'admission légale utilisée.»

Article 2

Entrée en vigueur

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président