



---

*Commission des affaires juridiques  
Le Président*

---

19.2.2019

M. Claude Moraes

Président

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

BRUXELLES

Objet: Avis sur la base juridique de la proposition sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds «Asile et migration» (COM(2018)0471 – C8-0271/2018 – 2018/0248(COD))

Monsieur le Président,

Dans votre lettre du 24 janvier 2019, vous avez sollicité de la commission des affaires juridiques qu'elle émette un avis, conformément à l'article 39 du règlement intérieur, sur la pertinence de l'ajout de l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) à la base juridique de la proposition de la Commission précitée.

La commission a examiné la question susmentionnée au cours de sa réunion du 18 février 2019.

### **I – Contexte**

La proposition vise à mettre en place le Fonds «Asile et migration» qui succèdera au Fonds actuel «Asile, migration et intégration»<sup>1</sup>, dans le but premier de soutenir la gestion efficace des migrations par les États membres. Grâce au Fonds, l'Union continuera d'honorer ses obligations à l'égard des personnes ayant besoin d'une protection internationale, facilitera le retour des personnes qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'Union et favorisera les solutions qui permettent de remplacer les flux de migration irrégulière et incontrôlée par des voies d'entrée légales, sûres et bien gérées.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration», modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions n° 573/2007/CE et n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil (JO L 150 du 20.5.2014, p. 168).

La présente proposition vise avant tout à accroître la flexibilité dans la gestion du Fonds par rapport à la présente période de programmation, en créant de nouveaux mécanismes de répartition des fonds entre gestion partagée, directe et indirecte.

La proposition se fonde sur l'article 78, paragraphe 2, et l'article 79, paragraphes 2 et 4, du traité FUE sur les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration. Plusieurs amendements ont été déposés au sein de la commission LIBE, dans le but d'ajouter à la base juridique l'article 80 du traité FUE sur le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier.

Le rapport de la commission LIBE devrait être adopté le 19 février 2019 en vue d'adopter une position en première lecture en plénière avant les élections. Aucune négociation interinstitutionnelle sur ce dossier n'aura donc lieu avant les élections.

## **II – Articles pertinents du traité**

La base juridique de la proposition de la Commission est l'article 78, paragraphe 2, et l'article 79, paragraphes 2 et 4, du traité FUE, qui figurent dans le chapitre sur les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration sous le titre «L'espace de liberté, de sécurité et de justice».

L'article 78 est libellé comme suit (soulignement ajouté):

### ***Article 78***

(ex-articles 63, points 1 et 2, et 64, paragraphe 2, TCE)

*1. L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents.*

*2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant:*

- a) un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union;*
- b) un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale;*
- c) un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées;*

- d) *des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire;*
- e) *des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire;*
- f) *des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire;*
- g) *le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire.*

*3. Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen.*

L'article 79 du traité FUE est libellé comme suit (soulignement ajouté):

#### **Article 79**

(ex-article 63, points 3 et 4, TCE)

*1. L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.*

*2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures dans les domaines suivants:*

- a) *les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial;*
- b) *la définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres;*
- c) *l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier;*
- d) *la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.*

3. *L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres.*

4. *Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.*

5. *Le présent article n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié.*

L'article 80 du traité FUE, qu'il est proposé d'ajouter à la base juridique de la proposition et qui se trouve dans le même titre et dans le même chapitre que les articles 78 et 79 du traité FUE, est libellé comme suit (soulignement ajouté):

#### **Article 80**

(nouvel article introduit par le traité de Lisbonne)

*Les politiques de l'Union visées au présent chapitre 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. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe.*

### **III – Jurisprudence en matière de base juridique**

Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de justice que «le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte»<sup>2</sup>. Le choix d'une base juridique erronée peut donc justifier l'annulation de l'acte concerné.

Pour ce qui est du choix de bases multiples, il convient d'établir si la proposition:

1. poursuit une finalité multiple ou a des composantes multiples et si l'une de celles-ci est identifiable comme étant principale ou prépondérante, tandis que les autres ne sont qu'accessoires; ou
2. poursuit à la fois plusieurs objectifs ou a plusieurs composantes qui sont indissociablement liés, sans que l'un soit accessoire et indirect par rapport à l'autre.

---

<sup>2</sup> Affaire C-45/86, *Commission / Conseil* (préférences tarifaires généralisées) Rec. 1987, p. 1439, point 5; affaire C-440/05, *Commission / Conseil*, Rec. 2007, p. I-9097; affaire C-411/06, *Commission / Parlement et Conseil*, Rec. 2009, p. I-7585.

Selon la jurisprudence de la Cour de justice, dans le premier cas, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante; dans le second cas, l'acte doit être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes<sup>3</sup>.

#### **IV. Objectif et contenu de la proposition de règlement**

L'objectif principal de la proposition est de soutenir la gestion efficace de la migration par les États membres en assurant le respect continu des obligations de l'Union à l'égard des personnes ayant besoin d'une protection internationale, de faciliter le retour des personnes qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'Union et de favoriser les solutions qui permettent de remplacer les flux de migration irrégulière et incontrôlée par des voies d'entrée légales, sûres et bien gérées. La présente proposition vise avant tout à accroître la flexibilité dans la gestion du Fonds par rapport à la présente période de programmation, en créant de nouveaux mécanismes de répartition des fonds entre gestion partagée, directe et indirecte.

La proposition se compose de 61 considérants et de 8 articles.

Les considérants 1 à 9 exposent le contexte politique et législatif et le contexte de la proposition, notamment l'agenda européen en matière de migration de mai 2015 et le Conseil européen du 19 octobre 2017, qui soulignent la capacité de l'Union à conjuguer les efforts européens et nationaux pour traiter les questions migratoires et collaborer de façon efficace, conformément aux principes de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, et réaffirment la nécessité d'adopter une approche globale, pragmatique et résolue de la gestion des flux migratoires, visant à reprendre le contrôle sur les frontières extérieures et à réduire les arrivées irrégulières et le nombre de décès en mer. Ces mesures devraient reposer sur une utilisation souple et coordonnée de l'ensemble des instruments mis en place par l'Union européenne et ses États membres. La crise migratoire a en outre mis en évidence la nécessité de réformer le régime d'asile européen commun et de compléter et renforcer les activités entreprises par l'Agence de l'Union européenne pour l'asile.

Le considérant 10 indique que le Fonds «Asile et migration» devrait soutenir les efforts déployés par l'Union et les États membres pour renforcer la capacité de ces derniers à développer, suivre et évaluer leurs politiques d'asile compte tenu des obligations que leur impose le droit existant de l'Union.

Les considérants 11 à 30 exposent en détail les domaines et les objectifs des mesures qui doivent être prises.

Le considérant 31 dispose que les financements provenant du budget de l'Union devraient se concentrer sur les activités auxquelles l'intervention de l'Union peut apporter une valeur ajoutée par rapport aux actions menées par les seuls États membres. Le soutien financier prévu par le présent règlement devrait contribuer, en particulier, au renforcement des capacités nationales et des capacités de l'Union dans les domaines de l'asile et de la migration.

---

<sup>3</sup> Voir l'affaire C-411/06, précitée, points 46 et 47.

Les considérants 32 à 40 énoncent les dispositions relatives à la répartition des fonds et des ressources et au remboursement des coûts.

Le considérant 41 dispose qu'afin de compléter la mise en œuvre de l'objectif général du Fonds «Asile et migration» au niveau national au moyen des programmes des États membres, le Fonds devrait également soutenir les actions menées au niveau de l'Union. Ces actions devraient servir des objectifs stratégiques généraux dans le cadre de l'intervention du Fonds.

Le considérant 42 indique qu'il devrait être possible d'apporter une aide d'urgence conformément au cadre établi dans le présent règlement.

Les considérants 43 à 48 exposent la relation pratique du Fonds avec d'autres fonds et instruments relevant du même domaine.

Les considérants 49 à 55 présentent les méthodes de mise en œuvre, les dispositions relatives aux pays et territoires d'outre-mer et aux régions ultrapériphériques, les exigences en matière de surveillance et la relation avec l'action climatique.

Les considérants 56 à 66 contiennent des dispositions relatives à l'attribution de pouvoirs délégués et de compétences d'exécution, à la subsidiarité et à la proportionnalité, ainsi qu'au statut du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.

L'article 3 dispose que le Fonds a pour objectif général de contribuer à une gestion efficace des flux migratoires, conformément à l'acquis de l'Union pertinent et dans le respect des engagements de l'Union en matière de droits fondamentaux, et qu'il contribue à la réalisation des objectifs spécifiques suivants: renforcer et développer tous les aspects du régime d'asile européen commun, soutenir la migration légale vers les États membres, notamment contribuer à l'intégration des ressortissants de pays tiers, contribuer à la lutte contre la migration irrégulière et garantir un retour durable et une réadmission effective dans les pays tiers.

Les articles 1 à 6 contiennent des dispositions générales. L'article 6 précise les entités qui peuvent prétendre à un financement et à un soutien: les États membres, les pays tiers dans des conditions spécifiques et toute entité juridique constituée en vertu du droit de l'Union ou toute organisation internationale.

Les articles 7 à 31 définissent le cadre financier et de mise en œuvre du Fonds «Asile et migration», qui est divisé en sections consacrées au soutien et à la mise en œuvre dans le cadre de la gestion partagée, directe et indirecte, conformément au règlement financier. Cela comprend également des dispositions relatives au suivi, à l'établissement de rapports et à l'évaluation. L'article 9 dispose que les fonds du mécanisme thématique sont utilisés pour le soutien aux États membres qui contribuent aux efforts de solidarité et de partage des responsabilités. L'article 17 prévoit une somme forfaitaire par personne en ce qui concerne la réinstallation des demandeurs d'une protection internationale ainsi que les bénéficiaires.

Les articles 32 à 35 comportent des dispositions transitoires et finales.

Les annexes I à VIII énoncent les critères d'affectation des fonds aux programmes en gestion partagée, les mesures d'exécution, le champ d'intervention, les actions pouvant bénéficier

d'un cofinancement plus élevé, les indicateurs de performance de base, les types d'intervention, les actions pouvant bénéficier d'un soutien au fonctionnement et les indicateurs de réalisation et de résultat.

Dans le projet de rapport de la commission LIBE, il est suggéré d'ajouter l'article 80 du traité FUE à la base juridique (voir l'amendement n° 2), ce qui est également suggéré par les amendements de plusieurs rapporteurs fictifs au sein de la commission LIBE (voir les amendements 161 à 163).

Plusieurs amendements au sein de la commission LIBE visent également à ajouter l'objectif suivant du Fonds «Asile et migration» à l'article 3 (voir les amendements 46, 322, 323 et 325):

*garantir la solidarité et le partage équitable des responsabilités entre les États membres, en particulier à l'égard des États les plus touchés par les flux de migrants et de demandeurs d'asile, y compris par une coopération pratique.*

En outre, plusieurs amendements de la commission LIBE portant sur les mesures d'exécution connexes figurant dans les annexes font référence à la relocalisation et à la solidarité (voir les amendements 137, 568 et 569).

## **V – Détermination de la base juridique appropriée**

Il convient tout d'abord de souligner que le Parlement a déjà proposé que l'article 80 du traité FUE soit ajouté à la base juridique au cours de la procédure législative pour l'actuel Fonds «Asile, migration et intégration»<sup>4</sup>. Le service juridique a ensuite été invité à fournir un avis juridique sur un tel ajout et a conclu qu'il convenait d'ajouter la deuxième phrase de l'article 80 du traité FUE en tant que base juridique commune pour les mesures spécifiques en matière de relocalisation<sup>5</sup>. Alors que ce règlement a finalement été adopté sans inclure l'article 80 du traité FUE, dans sa résolution du 26 mars 2016 sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale de la question des migrations de la part de l'Union européenne, le Parlement européen a déclaré ce qui suit au premier paragraphe de la résolution<sup>6</sup>:

*1. souligne que la solidarité doit constituer le principe directeur de l'action de l'Union en matière de migration; relève que le principe de solidarité, tel qu'il est établi dans l'article 80 du traité FUE, porte sur les politiques en matière d'asile, d'immigration et de gestion des frontières; est d'avis que l'article 80 constitue, «conjointement» avec les articles 77 à 79 du traité FUE, le fondement juridique de l'application du principe de solidarité dans ces domaines.*

La position du Parlement, confirmée par le vote en plénière sur la résolution susmentionnée,

---

<sup>4</sup> Voir note de bas de page n° 1.

<sup>5</sup> Voir l'avis du service juridique, SJ-0139/13, point 15.

<sup>6</sup> Textes adoptés de cette date, P8\_TA(2016)0102.

est donc que l'article 80 du traité FUE pourrait et devrait être utilisé comme base juridique avec les bases juridiques avancées par la Commission pour cette proposition.

En outre, dans son avis juridique de 2013, le service juridique analyse la base juridique de l'actuel Fonds «Asile, migration et intégration», en indiquant que l'inclusion de l'article 80 dans le traité émane d'une recommandation de la Convention européenne, et que la deuxième phrase de cet article a été rédigée dans l'intention de créer une forme de base juridique dans le but de concrétiser, dans le cadre de politiques détaillées, le principe de solidarité. Cette deuxième phrase de l'article 80 du traité FUE, de manière similaire à la clause de flexibilité prévue à l'article 352, prévoit que l'Union dispose d'une base juridique pour adopter les mesures appropriées pour combler un vide lorsque les traités ne fournissent pas expressément ou implicitement des compétences nécessaires à la réalisation des objectifs de l'Union, en l'espèce l'objectif de parvenir à une solidarité et à un partage équitable des responsabilités entre les États membres<sup>7</sup>.

Étant donné que le Fonds «Asile, migration et intégration» actuel est fondé sur l'article 78, paragraphe 2, du traité FUE, et sur l'article 79, paragraphes 2 et 4, du traité FUE – respectivement sur des mesures relatives à un régime d'asile européen commun et une politique commune d'immigration et des mesures de promotion de l'intégration des ressortissants de pays tiers – et étant donné que le règlement poursuit simultanément ces objectifs avec des composants qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit accessoire et indirect par rapport à l'autre, ces articles doivent faire partie de la base juridique de la proposition.

La question se pose alors de savoir si l'article 80 du traité FUE devrait également faire partie de la base juridique avec l'article 78, paragraphe 2, et l'article 79, paragraphes 2 et 4, du traité FUE.

Selon la Commission, l'objectif principal de la proposition est de soutenir la gestion efficace de la migration par les États membres en répondant au besoin d'une plus grande flexibilité dans la gestion, par rapport à la présente période de programmation, en créant de nouveaux mécanismes de répartition des fonds entre gestion partagée, directe et indirecte. La proposition contient en outre des dispositions relatives au soutien financier aux États membres contribuant aux efforts de solidarité et de responsabilité (article 9) et aux contributions forfaitaires par personne en ce qui concerne la relocalisation des demandeurs d'une protection internationale ainsi que les bénéficiaires (article 17). La proposition de la Commission contient donc déjà des dispositions sur la solidarité et le partage équitable des responsabilités, y compris sur le plan financier, entre les États membres.

Comme indiqué ci-dessus, le projet de rapport de la commission LIBE et les amendements déposés en commission LIBE amènent des précisions supplémentaires en ajoutant à l'article 3 l'objectif consistant à garantir la solidarité et le partage équitable des responsabilités entre les États membres, en particulier à l'égard des États les plus touchés par les flux de migrants et de demandeurs d'asile, et par l'inclusion des mesures d'exécution correspondantes dans les annexes.

Ainsi que l'a conclu le service juridique, étant donné que les dispositions précitées en matière

---

<sup>7</sup> Voir l'avis du service juridique du Parlement européen de 2013, SJ-0139/13, points 27 et 41.

de solidarité et de relocalisation prévoient clairement le financement de mesures spécifiques destinées à donner effet au principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités, la mention de l'article 80 du traité FUE contribuerait à garantir la clarté et la sécurité juridique en ce qui concerne l'inclusion dans l'acte des mesures spécifiques en question, en mettant en évidence leur objectif<sup>8</sup>.

L'article 80 du traité FUE dispose que, chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du chapitre sur les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration contiennent des mesures appropriées pour l'application du principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Comme indiqué ci-dessus, la présente proposition de la Commission, y compris la proposition de modification, contient des dispositions relatives à ces mesures. Étant donné que le règlement proposé poursuit simultanément ces objectifs, qui sont indissociablement liés, sans que l'un ne soit accessoire ou indirect par rapport aux objectifs et aux composants visés à l'article 78, paragraphe 2, et à l'article 79, paragraphes 2 et 4, du traité FUE, il devrait également être fondé sur l'article 80 du traité FUE.

## **VI - Conclusion et recommandation**

Compte tenu de l'analyse qui précède, l'article 80 du traité FUE pourrait être ajouté à l'article 78, paragraphe 2, et à l'article 79, paragraphes 2 et 4, du traité FUE, en vue de constituer la base juridique pour la proposition.

Lors de sa réunion du 18 février 2019, la commission des affaires juridiques a donc décidé, par 11 voix pour, 6 contre et 0 abstention<sup>9</sup>, de recommander à la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures d'ajouter l'article 80 du traité FUE comme base juridique supplémentaire dans son rapport sur le dossier.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Pavel Svoboda

---

<sup>8</sup> Voir l'avis du service juridique du Parlement européen de 2019, SJ-0088/19, point 13.

<sup>9</sup> Étaient présents au moment du vote final: Pavel Svoboda (président), Jean-Marie Cavada, Mady Delvaux (vice-présidents), Gilles Lebreton (rapporteur pour avis), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Kostas Chrysogonos, Jytte Guteland, Heidi Hautala, Sajjad Karim, Sylvia-Yvonne Kaufmann, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Axel Voss, Tiemo Wölken et Tadeusz Zwiefka.