



Bruxelles, le 26 février 2019
(OR. en)

6600/19

Dossiers interinstitutionnels:

2016/0131(COD)
2016/0132(COD)
2016/0133(COD)
2016/0222(COD)
2016/0223(COD)
2016/0224(COD)
2016/0225(COD)

ASILE 15
ASIM 24
CSC 70
EURODAC 5
ENFOPOL 89
RELEX 156
CODEC 478

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	11318/1/16 REV 1 ASILE 28 CODEC 1078 11316/16 ASILE 26 CODEC 1076 + ADD 1 11317/16 ASILE 27 CODEC 1077 + ADD 1 + ADD 2 8765/1/16 REV 1 ASILE 13 EURODAC 3 ENFOPOL 132 CODEC 630 12112/18 ASILE 59 CSC 253 CODEC 1459 11313/16 ASIM 107 RELEX 650 COMIX 534 CODEC 1073
Objet:	Réforme du régime d'asile européen commun et du mécanisme de réinstallation a) Règlement de Dublin: proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (première lecture) b) Directive relative aux conditions d'accueil: proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) (première lecture) c) Règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile: proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (première lecture) d) Règlement sur les procédures d'asile: proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE (première lecture) e) Règlement Eurodac: proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'"Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du [règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride], et de l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives (refonte) f) Règlement relatif à l'Agence de l'UE pour l'asile: proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010 (première lecture) g) Règlement relatif au cadre pour la réinstallation: proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil (première lecture) = Rapport sur l'état des travaux

I. INTRODUCTION

1. Le 4 mai et le 13 juillet 2016, la Commission a présenté sept propositions législatives visant à réformer le régime d'asile européen commun (RAEC), à savoir: la refonte du règlement de Dublin et du règlement Eurodac, une proposition de règlement portant création de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, une proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'UE, une proposition de règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, la refonte de la directive relative aux conditions d'accueil et une proposition de règlement établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation.
2. Lors de sa réunion des 28 et 29 juin 2018, le Conseil européen, tout en saluant les efforts déployés sans relâche par la présidence bulgare et les présidences précédentes, a souligné la nécessité de parvenir à une solution rapide sur l'ensemble du paquet législatif et a invité le Conseil à poursuivre les travaux pour les faire aboutir dans les meilleurs délais. Lors de sa réunion du 18 octobre 2018, le Conseil européen a évalué l'état de mise en œuvre de ses conclusions de juin et demandé que les travaux se poursuivent sur l'ensemble des éléments dans le cadre de son approche globale en matière de migrations. Les 13 et 14 décembre 2018, le Conseil européen a appelé à redoubler d'efforts pour conclure les négociations sur l'Agence pour l'asile et sur tous les éléments du régime d'asile européen commun, dans le respect de ses conclusions antérieures et compte tenu du degré d'avancement différent de chacun de ces dossiers.

Le présent rapport sur l'état des travaux s'appuie sur le précédent rapport présenté au Conseil les 6 et 7 décembre 2018, qui figure dans le document 14597/18.

II. ÉTAT D'AVANCEMENT DES DOSSIERS RELATIFS AU RAEC

A. *RÈGLEMENT DE DUBLIN*

3. En juin 2018, le Conseil européen a conclu qu'un consensus devait être trouvé sur le règlement de Dublin afin qu'il soit réformé sur la base d'un équilibre entre responsabilité et solidarité, en tenant compte des personnes débarquées à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage.
4. Au cours de la présidence autrichienne, plusieurs propositions visant à atteindre un équilibre global entre solidarité et responsabilité, comme l'a demandé le Conseil européen, ont été étudiées, telles que les différentes formes de solidarité qui seraient mises à la disposition de l'État membre soumis à une pression et auxquelles d'autres États membres seraient tenus de contribuer, ou le mécanisme de responsabilité et de solidarité, qui devrait regrouper les contributions apportées par tous les États membres en dehors de l'Union, à ses frontières extérieures et à l'intérieur de l'Union.

Toutefois, les discussions, y compris les consultations bilatérales menées par la présidence autrichienne dans le cadre du "tour des capitales", ont fondé l'analyse de la présidence roumaine selon laquelle on ne pouvait s'attendre, de manière réaliste, à réaliser des progrès majeurs sur la réforme de Dublin à court terme. Par conséquent, la présidence roumaine s'efforce essentiellement de faire avancer autant que possible les autres dossiers de la réforme du régime d'asile pendant le temps qui reste avant les prochaines élections au Parlement européen.

L'approche de la présidence visant à faire avancer autant que possible les négociations au niveau technique, avec le soutien constant du Coreper, n'a pas permis d'apaiser les préoccupations des États membres concernant les positions nationales relatives à l'approche globale, et elle a influencé le déroulement des discussions/négociations sur le reste des propositions figurant dans le train de mesures sur la réforme du RAEC.

Dans le même temps, la présidence s'est penchée à diverses reprises sur la question de la situation récurrente des migrants secourus en mer en organisant des échanges de vues avec tous les États membres afin d'étudier les solutions possibles concernant des mesures temporaires en matière de débarquement. Les discussions devraient se poursuivre.

B. DIRECTIVE RELATIVE AUX CONDITIONS D'ACCUEIL

5. Lors de la réunion du Coreper du 29 novembre 2017, la présidence estonienne a obtenu un mandat, en recueillant un large soutien, pour entamer des négociations avec le Parlement européen concernant la refonte de la directive relative aux conditions d'accueil. Lors de la huitième réunion de trilogue, qui s'est tenue le 14 juin 2018, le rapporteur du Parlement européen et la présidence du Conseil, alors assurée par la Bulgarie, sont parvenus à un accord provisoire, dont le texte a été présenté à la réunion du Coreper du 20 juin 2018 mais n'a pas recueilli le soutien nécessaire de la part des délégations. La présidence autrichienne a organisé des réunions bilatérales avec toutes les délégations en juillet et, sur la base de celles-ci et en vue de résoudre les questions essentielles encore en suspens, elle a présenté aux conseillers JAI, afin qu'ils les examinent, des modifications qui pourraient être apportées à l'accord provisoire.
6. À la suite de l'examen par les conseillers JAI, la présidence autrichienne a, le 21 novembre 2018, présenté au Coreper, pour approbation, des amendements de compromis¹ à apporter à l'accord provisoire, en vue d'une éventuelle poursuite des négociations avec le Parlement européen. Toutefois, la présidence autrichienne a conclu qu'il convenait de faire de nouvelles tentatives au niveau technique pour recueillir davantage de soutien des délégations.
7. À cette fin, la présidence roumaine a procédé à de nouvelles consultations avec les délégations qui avaient exprimé des préoccupations de fond en janvier. Cependant, à la suite d'un nouvel examen, la présidence a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'apporter des changements supplémentaires aux amendements de compromis présentés au Coreper le 21 novembre 2018. Le 23 janvier 2019, le Coreper a confirmé le soutien apporté aux amendements proposés² en vue de poursuivre les négociations au niveau technique avec le Parlement européen.
8. Toutefois, il est ressorti des discussions préliminaires menées avec le Parlement européen que celui-ci s'en tient à l'accord provisoire intervenu en juin 2018 et ne souhaite pas rouvrir les négociations.

¹ Doc. 13699/18.

² Doc. 5458/19.

**C. RÈGLEMENT RELATIF AUX CONDITIONS QUE DOIVENT REMPLIR
LES DEMANDEURS D'ASILE**

9. Les négociations avec le Parlement européen sur le règlement relatif aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile ont commencé en septembre 2017. La présidence bulgare est parvenue à un accord provisoire avec le Parlement européen lors du huitième trilogue qui s'est tenu le 14 juin 2018. Le texte de cet accord provisoire a été présenté au Coreper le 19 juin 2018 mais n'a pas recueilli le soutien nécessaire de la part des délégations. La présidence autrichienne a tenu en juillet des réunions bilatérales avec les États membres qui ont soulevé des questions concernant l'accord provisoire. Ensuite, de nouvelles propositions de compromis ciblées ont été examinées et présentées au Parlement européen le 26 septembre 2018 dans le cadre d'un trilogue. Au cours de ce trilogue, le Parlement a informé la présidence que, en principe, il s'en tenait à l'accord provisoire intervenu en juin et n'avait, pour l'heure, pas l'intention de poursuivre les négociations. Lesdites propositions de compromis ont été présentées au Coreper le 21 novembre 2018 pour approbation en vue d'une éventuelle poursuite des négociations avec le Parlement européen, la présidence concluant cependant que les consultations devraient continuer au niveau technique pour recueillir davantage de soutien des délégations.
10. À cette fin, la présidence roumaine a eu de nouveaux échanges bilatéraux et a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'apporter des changements supplémentaires aux amendements de compromis présentés au Coreper le 21 novembre 2018. Le 23 janvier 2019, le Coreper a confirmé le soutien apporté aux amendements proposés³ en vue de poursuivre les négociations avec le Parlement européen au niveau technique. Lors de contacts informels avec le Parlement européen, il est apparu que celui-ci s'en tient à l'accord provisoire intervenu en juin 2018 et ne souhaite pas rouvrir les négociations.

³ Doc. 5456/19.

D. RÈGLEMENT SUR LES PROCÉDURES D'ASILE

11. La présidence a poursuivi l'examen du règlement sur les procédures d'asile au niveau des conseillers JAI, en vue de parvenir dans les meilleurs délais à une position du Conseil. Bien que la majorité des dispositions ne nécessitent que quelques ajustements, il reste encore deux questions à régler sur lesquelles il s'avère plus difficile de trouver un accord: la procédure à la frontière et son champ d'application exact, ainsi que la définition du terme "décision définitive" figurant à l'article 4 de la proposition. Quatre réunions des conseillers JAI ont été organisées, essentiellement consacrées à la dernière proposition de compromis établie par la présidence en ce qui concerne la procédure à la frontière. Une lecture de l'ensemble du texte a en outre été effectuée, laquelle a permis d'enregistrer les progrès réalisés sur ce dossier et de se rapprocher d'une version consolidée, qui sera transmise au Coreper en mars pour information et, éventuellement, en vue de la fourniture d'orientations supplémentaires.

E. RÈGLEMENT EURODAC

12. Les négociations interinstitutionnelles sur la refonte du règlement Eurodac ont débuté en septembre 2017, sur la base du mandat élargi ayant fait l'objet d'un accord au sein du Coreper le 15 juin 2017 et du vote intervenu le 30 mai 2017 en commission LIBE. Le 14 février 2018, le Coreper a élargi le mandat de négociation du Conseil relatif au règlement Eurodac pour l'étendre également aux questions liées à la réinstallation. Quatre trilogues ont eu lieu durant la présidence estonienne et deux au cours de la présidence bulgare. Lors du trilogue qui s'est tenu le 19 juin 2018, la présidence bulgare et le rapporteur sont parvenus à un accord sur la plupart des questions en suspens. Toutefois, en ce qui concerne la durée de conservation des données pour les demandeurs d'asile, la présidence a réservé sa position dans l'attente de plus de clarté sur la durée de la responsabilité stable dans le règlement de Dublin. Lors de ce même trilogue, un premier débat a eu lieu sur les dispositions concernant les données relatives aux personnes réinstallées. Le rapporteur a accepté de prendre en considération l'approche adoptée par le Conseil sur cette question. Par la suite, le PE a fait part d'un certain nombre de préoccupations d'ordre juridique concernant la collecte et la transmission des données biométriques dans le cadre de la procédure de réinstallation. Une série de réunions techniques ont eu lieu au cours du second semestre de 2018 et au début de 2019 en vue de trouver une solution qui puisse être acceptable pour les colégislateurs. Les conseillers JAI ont examiné les dernières suggestions de compromis du PE lors de leurs réunions des 24 janvier et 4 février 2019.

Ces suggestions ayant été clairement rejetées par les États membres, la présidence a élaboré un compromis global sur les dispositions relatives à la réinstallation en liaison avec la durée de conservation des données de dix mois. Ce compromis global a été examiné lors de la réunion des conseillers JAI du 11 février et de celle du Coreper du 15 février 2019. Bien que la majorité des États membres puissent souscrire au contenu du texte de la présidence, le Coreper n'a pas donné mandat à la présidence pour procéder à un trilogue avec le PE, pour des raisons liées à l'"approche globale". Le PE en a été informé. La présidence a convoqué une réunion des conseillers JAI le 25 février 2019 pour présenter la dernière proposition de compromis du PE. Si les États membres ont salué cette dernière suggestion du PE, ils n'ont pas donné mandat à la présidence pour poursuivre les négociations avec le PE, et ce pour les mêmes raisons que celles indiquées ci-dessus.

F. RÈGLEMENT RELATIF À L'AGENCE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR L'ASILE

13. À la suite de l'accord intervenu au Conseil le 20 décembre 2016 sur une orientation générale partielle, la présidence maltaise a entamé les négociations avec le Parlement européen en janvier 2017. À l'issue d'une série de réunions techniques et de trilogues, la présidence maltaise a dégagé un accord provisoire sur le dispositif du texte lors du trilogue du 28 juin. La présidence estonienne a poursuivi les travaux au niveau technique en vue d'aligner les considérants du texte sur ce dispositif et est parvenue à un accord avec le Parlement européen sur cette question. Elle a aussi obtenu que soit tenu l'engagement de mettre en place une réserve d'experts en matière d'asile atteignant le chiffre de 500 experts. Le 6 décembre 2017, le Coreper a pris note de l'accord provisoire intervenu avec le Parlement européen sur le texte de la proposition, exception faite du texte placé entre crochets qui renvoie à d'autres propositions du RAEC. Le 12 septembre 2018, la Commission a présenté une proposition modifiée de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, qui s'appuie sur l'accord provisoire intervenu entre les colégislateurs en 2017. La proposition modifiée se fonde également sur l'accord provisoire relatif à l'assistance opérationnelle et technique permettant à l'Agence de mener la procédure en matière de protection internationale ou certaines parties de cette procédure au niveau administratif sans préjudice de la compétence des autorités nationales compétentes pour statuer sur les demandes individuelles.

Les modifications visent également à assurer la complémentarité entre les activités de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et celles de la future Agence de l'Union européenne pour l'asile, notamment en ce qui concerne le déploiement des équipes d'appui à la gestion des flux migratoires. Le premier examen par le groupe "Asile" de la proposition modifiée de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile a eu lieu sous la présidence autrichienne le 25 septembre 2018 et s'est poursuivi au niveau des conseillers JAI le 8 octobre, le 26 octobre et le 19 novembre 2018 ainsi que le 15 janvier 2019. Le 23 janvier, la présidence a soumis au Coreper la proposition modifiée, sollicitant un mandat en vue de négociations avec le PE. Au cours des discussions menées au sein du Coreper, il est apparu clairement que les suggestions de compromis de la présidence ne recueillaient pas un soutien suffisant, et ce tant pour des raisons de fond que pour des raisons liées à l'"approche globale". La présidence a poursuivi les travaux au niveau technique et a convoqué, le 4 février, une réunion des conseillers JAI, lors de laquelle un texte de compromis révisé a été examiné. La position des États membres n'ayant pas changé par rapport aux précédentes discussions, la présidence a estimé que toutes les possibilités avaient été épuisées au niveau technique.

G. *RÈGLEMENT RELATIF À LA RÉINSTALLATION*

14. Le mandat de négociation avec le Parlement européen concernant le règlement sur la réinstallation a été adopté le 15 novembre 2017. Les négociations interinstitutionnelles ont débuté en décembre 2017 et six trilogues ont eu lieu en 2018 sous la présidence bulgare, qui ont permis de progresser sur la plupart des éléments de la proposition. Le 13 juin 2018, la présidence et le Parlement européen sont parvenus à un large accord politique sur les principaux éléments du règlement. Le texte de cet accord provisoire a été présenté au Coreper le 20 juin 2018 mais n'a pas recueilli le soutien nécessaire de la part des délégations. Par conséquent, la présidence autrichienne a tenu des réunions bilatérales avec les États membres qui n'étaient pas en mesure d'approuver l'accord provisoire. Sur la base de ces discussions, de nouvelles propositions de compromis ont été présentées au Parlement. Toutefois, après un premier trilogue technique, le Parlement a fait savoir de manière informelle que, en principe et pour l'heure, il restait attaché à l'accord provisoire intervenu lors de la réunion de trilogue de juin. Le 9 octobre 2018, les conseillers JAI ont débattu des modifications de compromis possibles en axant leurs travaux sur les préoccupations essentielles exprimées par les États membres durant les réunions bilatérales.

Lesdites propositions de compromis ont été présentées au Coreper le 21 novembre 2018 pour approbation en vue d'une éventuelle poursuite des négociations avec le Parlement européen, la présidence concluant cependant que les consultations devraient continuer au niveau technique.

Le 16 janvier 2019, le Coreper a de nouveau examiné ces amendements de compromis. La présidence a conclu que, bien qu'un large consensus ait été dégagé sur le fond, elle n'en débattrait pas encore dans le cadre d'un trilogue politique avec le Parlement européen, et que le Coreper serait consulté, avant d'entamer un tel trilogue, sur les questions en suspens qui n'ont pas été incluses dans l'accord provisoire intervenu sous la présidence bulgare.

En ce qui concerne les dispositions qui n'ont pas été incluses dans l'accord provisoire, les conseillers JAI ont examiné, le 18 décembre 2018 et les 15 et 25 janvier 2019, d'éventuels amendements de compromis devant faire l'objet de nouvelles discussions avec le Parlement européen. Le 30 janvier 2019, le Coreper a examiné ces amendements et la présidence a conclu que, si un consensus avait été dégagé sur le fond, elle n'en débattrait pas encore dans le cadre d'un trilogue politique avec le Parlement européen.

À l'issue de discussions techniques informelles avec le Parlement européen, la présidence a décidé de formuler de nouvelles propositions de compromis en ce qui concerne des préoccupations majeures exprimées par les États membres en juin, et d'étudier la possibilité d'entamer un trilogue politique avec le Parlement européen sur l'ensemble du texte. Ces amendements de compromis ont été examinés lors de la réunion des conseillers JAI du 11 février 2018.

Le 15 février 2019, le Coreper a de nouveau examiné les dispositions qui n'avaient pas été incluses dans l'accord provisoire ainsi que les nouvelles propositions de compromis concernant les préoccupations majeures exprimées par les États membres en juin 2018. Toutefois, bien que la majorité des États membres puissent souscrire au contenu du texte de la présidence, le Coreper n'a pas donné mandat à la présidence pour procéder à un trilogue avec le PE, pour des raisons liées à l'"approche globale". Dès lors, la présidence en a informé le Parlement européen.