

N° 503

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 décembre 1997

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur les projets d'actes de l'Union relevant des titres V et VI du
Traité sur l'Union européenne,
transmis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale
du 30 juillet au 3 décembre 1997 (n^{os} UE 88 à UE 98),

ET PRÉSENTÉ

PAR M. HENRI NALLET,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Union européenne.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Noël Mamère, vice-présidents ; MM. Alain Barrau, Jean-Louis Bianco, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, François d'Aubert, André Billardon, Jean-Marie Bockel, Didier Boulaud, Yves Bur, Didier Chouat, Yves Coussain, Camille Darsières, Jean-Marie Demange, Bernard Derosier, Yves Fromion, Gérard Fuchs, Hubert Grimault, Jean-Louis Idiart, Christian Jacob, Pierre Lequiller, Gérard Lindeperg, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Jacques Myard, Daniel Paul, Mme Nicole Péry, M. Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES PROJETS D'ACTES DE L'UNION.....	7
SOMMAIRE DÉTAILLÉ DES PROJETS D'ACTES DE L'UNION EXAMINÉS	9

MESDAMES, MESSIEURS,

La Délégation a examiné, au cours de sa réunion du 4 décembre 1997, les projets d'actes de l'Union relevant du titre V (politique étrangère et de sécurité commune) et du titre VI (coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures) qui ont été transmis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale entre le 30 juillet et le 3 décembre 1997.

Ces projets d'actes, qui sont au nombre de dix et dont on trouvera ci-après une analyse détaillée, ont donné lieu à la transmission de onze documents (UE 88 à UE 98). L'examen de ces textes requiert une vigilance particulière car ils traitent de matières très sensibles touchant à la souveraineté des Etats et ayant des répercussions directes sur la vie quotidienne des citoyens.

C'est à ce titre que la Délégation a décidé d'attirer l'attention de la Commission des lois et de la Commission des affaires étrangères sur quatre des projets d'acte soumis à son examen. Ces documents sont les suivants : un projet de convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale (UE 92) qui, sans poser de difficultés de fond, représente un enjeu important sur le plan judiciaire ; un projet de convention portant établissement du système « Eurodac » de collecte, de stockage, d'échange et de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile (UE 93) qui concerne directement les droits et libertés individuels ; un projet d'action commune relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle (UE 96) qui constitue une avancée en matière pénale et renforcera la lutte contre le terrorisme ; un projet d'action commune relative à l'incrimination de la corruption dans le secteur privé (UE 98) qui devrait avoir des incidences non négligeables sur la législation pénale française.

S'agissant du document UE 95 (projet de décision du Conseil visant la mise en place d'un mécanisme en vue de l'éloignement collectif par charters d'étrangers non admissibles dans les Etats membres de l'Union), la Délégation a exprimé son opposition à l'adoption du projet de décision,

rejoignant ainsi la position du Gouvernement français. Si le principe d'un rapprochement des procédures n'a pas été contesté, la forme proposée en l'espèce n'a pas été approuvée.

Cet examen des projets d'acte de l'Union relevant du titre VI se situe dans une perspective nouvelle puisque le Traité d'Amsterdam a introduit des changements importants dans le traitement des problèmes d'affaires intérieures et de justice : les questions de visa, d'asile, d'immigration, de protection des ressortissants des pays tiers et de coopération judiciaire en matière civile, qui constituent le cœur du troisième pilier, seront, dès son entrée en vigueur, transférées dans le premier pilier de l'Union européenne.

Cette « communautarisation » d'une partie des questions d'affaires intérieures et de justice est certes atténuée par le maintien pendant cinq ans de la règle de l'unanimité pour l'adoption par le Conseil des mesures d'harmonisation. Elle n'aura pas moins pour effet, lorsque le traité d'Amsterdam sera entré en vigueur, de réduire le champ du troisième pilier et, par voie de conséquence l'ordre du jour des réunions de la Délégation consacrées au titre VI, à la seule coopération policière et judiciaire en matière pénale. Cette donnée importante pour le fonctionnement de la Délégation méritait d'être soulignée.

**EXAMEN DES PROJETS D'ACTES
DE L'UNION**

SOMMAIRE DÉTAILLÉ DES PROJETS D'ACTES DE L'UNION EXAMINÉS

	Pages
UE 88	Projet de convention sur la déchéance du droit de conduire 11
UE 89	Lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires 14
UE 90	Projet de deuxième protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes 15
UE 91	Acte du Conseil établissant le deuxième protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes 15
UE 92	Entraide judiciaire en matière pénale 16
UE 93	Système Eurodac pour l'identification des demandeurs d'asile 20
UE 94	Conséquences de l'annulation par la Cour de justice des Communautés européennes du règlement sur les visas des ressortissants de pays tiers 24
UE 95	Charter d'étrangers non admissibles dans les Etats membres 25
UE 96	Participation à une organisation criminelle dans les Etats membres 27
UE 97	Champ d'application <i>ratione temporis</i> de la convention de Dublin 30
UE 98	Incrimination de la corruption dans le secteur privé 32

DOCUMENT UE 88

N° 7709/97 justpen 37 du 14 mai 1997

PROJET DE CONVENTION
relative aux décisions de **déchéance du droit de conduire**

• Base juridique :

Article K 3, paragraphe 2, point c, du Traité sur l'Union européenne.

• Date de présentation au Conseil de l'Union européenne :

La version originale du projet de convention a été présentée en février 1995 par la présidence française.

• Date de diffusion à l'Assemblée nationale :

30 juillet 1997.

• Procédure :

Unanimité au Conseil de l'Union européenne.

• Motivation et objet :

Le projet de convention a déjà été transmis à la Délégation en juillet 1996 sous le numéro UE 41 ; il avait alors été examiné par la Délégation, qui avait émis des réserves dans les conclusions qu'elle avait adoptées. Mais depuis, des modifications importantes sont intervenues.

Le projet vise à instaurer un système permettant qu'une décision de retrait du permis de conduire prononcée dans un Etat membre à l'encontre d'une personne résidant dans un autre Etat soit exécutée dans l'Etat de résidence.

Les « considérants » introduisant le projet de convention soulignent que la sécurité routière exige que les conducteurs à l'encontre desquels a été prononcée une déchéance du permis ne puissent pas se soustraire aux effets de cette décision.

Actuellement, dans le cadre du système en vigueur dans notre pays, une personne étrangère qui a commis une infraction passible d'un retrait du permis de conduire est astreinte au paiement immédiat d'une amende, provisoirement consignée. Le tribunal compétent confirme ultérieurement l'amende, sans prononcer de décision de suspension du permis. Cette décision pourrait être prononcée en application de la Convention européenne pour la répression des infractions routières du 30 novembre 1964, qui prévoit le retrait de permis à l'encontre d'un ressortissant étranger pendant la durée de son séjour sur le territoire : ce document doit ensuite lui être restitué à sa sortie du territoire par le poste policier ou douanier, ce qui est à présent d'application difficile. Cette deuxième possibilité de sanction n'est que peu utilisée.

Les possibilités actuelles de répression, basées sur divers instruments (dont l'entraide judiciaire classique) aboutissent, en fait, à conférer une impunité aux personnes sanctionnées. Il est donc apparu souhaitable aux Etats membres de mettre en place une procédure plus efficace.

• Contenu et portée :

Afin d'uniformiser et de simplifier l'exécution de ce type de décisions, la présidence française avait présenté, au premier semestre 1995, un projet fondé sur l'équilibre suivant : l'Etat de l'infraction notifiât à l'Etat de résidence la décision prononcée à l'encontre du conducteur, cette notification entraînant pour l'Etat de résidence l'obligation d'exécuter cette décision. Cette solution est apparue à notre administration comme constituant un progrès, de par sa souplesse et sa simplicité, car la décision s'applique telle quelle, sans que l'*exequatur* d'une autorité judiciaire soit requis dans le pays de résidence, et de par son exigence aussi, car l'Etat de résidence doit s'incliner devant la décision de l'autorité compétente de l'Etat de l'infraction. Cette solution était inspirée de la Convention européenne de 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées : celle-ci admet en effet la conversion de la peine ou la poursuite de l'exécution dans un autre Etat.

Elle a pour effet de reconnaître une valeur internationale à une décision de déchéance, le retrait du permis ayant pour effet d'interdire de circuler sur tout le territoire de l'Union.

Par la suite, l'évolution de la négociation a remis partiellement en question ce projet mais un compromis a pu être trouvé entre les tenants de l'exécution directe et ceux des Etats membres, comme l'Allemagne, qui sont favorables à une conversion de la décision de déchéance prise par l'Etat de l'infraction, par les tribunaux de l'Etat de résidence.

Le compromis élaboré par la présidence luxembourgeoise à partir des travaux en groupe, offre à l'Etat de résidence auquel une décision de déchéance du droit de conduire a été notifiée par l'Etat de l'infraction, le choix entre une formule d'exécution de cette décision, ou la conversion par une décision judiciaire ou administrative se substituant à la décision de l'Etat de l'infraction.

La solution de l'exécution peut être directe ou être opérée indirectement par l'intermédiaire d'une décision judiciaire ou administrative. Dans ce dernier cas, l'Etat de résidence peut réduire la durée de la déchéance pour la ramener à la durée maximale prévue par son droit national pour des faits de même nature. A l'inverse, la durée de la déchéance ne peut pas être aggravée.

Si l'Etat de résidence opte pour la formule de la conversion, il est tenu par les mêmes conditions que pour l'exécution indirecte. En outre, s'agissant d'une décision nouvelle, le projet de convention précise que l'Etat de résidence est alors lié par la constatation des faits « *dans la mesure où ceux-ci figurent explicitement ou implicitement dans la décision de déchéance du droit de conduire de l'Etat de l'infraction* » et ne peut substituer une sanction pécuniaire, ou toute autre mesure, à la décision de déchéance du droit de conduire.

Par ailleurs, l'Etat de résidence peut refuser de donner suite à la décision de déchéance lorsque la conduite sanctionnée dans l'Etat de l'infraction par la déchéance du droit de conduire ne constitue pas une infraction au regard de la loi de l'Etat de résidence ou lorsque la durée de la déchéance est inférieure à un mois.

• Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :

Dispositions législatives du Code de la route.

• Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure communautaire :

Ce projet, après de longues discussions autour de la question de l'exécution directe ou de la conversion, a atteint un point d'équilibre. La France a, par conséquent, retiré sa réserve générale d'examen.

• Calendrier prévisionnel :

Le Conseil Justice Affaires intérieures des 4 et 5 décembre devrait adopter ce projet de convention.

• Conclusion :

La Délégation a considéré, qu'à ce stade, le présent projet de Convention n'appelle pas d'autre observation.

DOCUMENT UE 89

N° 8075/97 du 20 mai 1997

CONVENTION

relative à la **lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires**
des Communautés européennes ou des États membres de l'Union
européenne

Ce texte, qui correspond à la mise au point par le groupe juristes-linguistes de la convention adoptée le 26 mai dernier ne comporte aucune modification significative par rapport au texte de la convention correspondant au document UE 70 et à l'analyse qui en a été faite dans le rapport de la Délégation (n° 51 du 9 juillet 1997), qui concluait à l'approbation de la convention.

DOCUMENT UE 90

N° 8585/97 du 29 mai 1997

DOCUMENT UE 91

N° 8614/97 du 10 juin 1997

PROJET DE DEUXIEME PROTOCOLE A LA CONVENTION
relative à la protection des intérêts financiers des Communautés
européennes

Ce texte dont ces deux documents présentent des versions similaires, à l'exception de modifications rédactionnelles, a fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil Justice - Affaires intérieures du 26 mai 1997. Signé le 19 juin dernier⁽¹⁾, ce deuxième protocole à la convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés, sur lequel la Délégation avait marqué son accord lors de sa réunion du 31 juillet 1996⁽²⁾ a été analysé dans le rapport d'information (n° 51) présenté par M. Henri Nallet⁽³⁾.

On relèvera que figure dans le document UE 90 une liste des points à traiter dans le rapport explicatif du protocole.

⁽¹⁾ Acte du Conseil du 19 juin 1997 établissant le deuxième protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *Journal officiel* des Communautés européennes n° C 221 du 19 juillet 1997.

⁽²⁾ Cf. analyse des documents UE 42 et UE 49 dans le rapport d'information (n° 2970) de la Délégation.

⁽³⁾ Analyse des documents UE 73, UE 75, UE 76, UE 77, UE 82, UE 83, UE 84 et UE 87, pages 25 et suivantes.

DOCUMENT UE 92

N° 9897/97 JUSTPEN du 65 du 18 juillet 1997

PROJET DE CONVENTION
relative à l'**entraide judiciaire en matière pénale** entre les Etats
membres de l'Union européenne

• Base juridique :

Articles K 1 et K 3, paragraphe 2, point c.

• Date de présentation au Conseil de l'Union européenne :

Le projet initial a été présenté par la Présidence italienne en avril 1996. Toutefois, c'est la France qui est l'initiatrice du projet et a suggéré l'ouverture de travaux dans ce domaine pendant sa présidence au premier semestre 1995 : c'est à la suite de cette proposition qu'a été créé le groupe de travail « entraide judiciaire pénale » qui poursuit depuis lors ses travaux.

• Date de diffusion à l'Assemblée nationale :

28 août 1997.

• Procédure :

Unanimité au Conseil de l'Union européenne.

• Motivation et objet :

Le présent projet a déjà été examiné sous la forme d'une version précédente (UE 74 JUSTPEN 154 du 11 décembre 1996) dans le cadre du rapport d'information de la Délégation (n° 51 du 9 juillet 1997). Il a été par ailleurs intégré dans le cadre du Programme d'action relatif à la criminalité organisée adopté à Amsterdam en juin dernier.

Il a pour objet de faciliter l'application de la Convention européenne d'entraide judiciaire de 1959, en simplifiant les règles de l'entraide judiciaire ; pour certaines dispositions, il vise à transposer dans le cadre de l'Union des règles déjà en vigueur dans le cadre de la Convention de Schengen.

• **Contenu et portée :**

Le projet de convention, dans sa version actuelle, a été fortement complété par rapport au document précédemment examiné par la Délégation.

Les principales dispositions sont, à ce stade, les suivantes :

– l’extension, par rapport à la convention d’entraide judiciaire de 1959, des cas de procédures dans lesquelles l’entraide judiciaire est accordée (article 2 nouveau). Il s’agit, en premier lieu, des procédures engagées pour des faits qui, dans le droit interne de l’Etat membre requérant ou de l’Etat membre requis, ou des deux, relèvent des autorités administratives. Il s’agit également des procédures relatives à des faits pouvant engager la responsabilité d’une personne morale. La France est très attachée à cette dernière disposition, qui, en revanche, pose certaines difficultés aux Etats dont le droit interne ne prévoit pas l’incrimination des personnes morales ;

– le respect des procédures indiquées par l’Etat requérant (article 3). Ce point, qui figurait déjà dans la version examinée antérieurement, est, sur le fond, très novateur dans la mesure où les Etats membres s’engagent, pour exécuter les actes requis par un autre Etat membre, à respecter les formes et les modalités expressément indiquées par l’Etat membre requérant ;

– la renonciation, par l’Etat membre requis, aux objets qui ont été remis à l’Etat membre requérant. Cette disposition nouvelle (article 5 nouveau) vise à favoriser la restitution des objets concernés à leurs propriétaires légitimes. Elle est souvent déjà effective dans les faits ;

– la surveillance des télécommunications (articles 6, 7 et 8). Cette disposition concerne à la fois les télécommunications terrestres et par satellites. Il s’agit d’une nouveauté dans la mesure où elle ne figure pas dans le texte de la convention européenne d’entraide. Il peut s’agir d’une demande d’un Etat requérant visant à l’interception, l’enregistrement et la transcription dans un autre Etat membre où se trouve la « cible », ou simplement de l’interception d’une correspondance directement transmise vers un Etat membre requérant qui écoutera, enregistrera et transcrira cette correspondance. Les évolutions techniques – liaisons par satellite, téléphones mobiles – rendent plus complexes les procédures d’interception et remettent en cause la notion de surveillance territoriale. Il peut être, de ce fait, nécessaire d’établir un lien entre plusieurs Etats membres, ce que prévoit le projet de convention ;

– les livraisons surveillées (article 10 nouveau). Le projet de convention élargit les possibilités d'effectuer des surveillances de livraisons illicites dans un Etat membre à la demande d'un autre Etat membre ;

– la faculté d'adresser les pièces de procédure directement par la voie postale (article 11) aux personnes qui se trouvent sur le territoire d'un autre Etat membre. Cette disposition, qui permettra d'accélérer les notifications, est d'ores et déjà en vigueur dans le cadre de la Convention de Schengen ;

– la possibilité, pour une autorité judiciaire, de demander l'audition d'un témoin ou d'un accusé par vidéo conférence ou par téléphone, ce qui est apparu récemment dans la négociation (article 12). Cet article ne fait pas encore l'objet d'un consensus entre les délégations quant aux procédures à mettre en œuvre et aux garanties à établir ;

– le projet prévoit également (article 13) qu'un Etat membre demandant une mesure d'instruction dans un autre Etat membre nécessitant la présence d'une personne détenue sur son territoire peut transférer cette personne au terme d'un accord entre les deux Etats concernés : les modalités de la remise de la personne et le délai dans lequel elle doit retourner sur le territoire de l'Etat membre requérant sont précisées par l'accord. La détention sur le territoire de l'Etat membre requis sera déduite de la durée de privation de liberté que doit ou devra subir l'intéressé sur le territoire de l'Etat membre requérant ;

– en principe, les demande d'entraide seront effectuées directement entre les autorités judiciaires (article 15), ce qui correspond à la reprise d'une disposition de la Convention Schengen. Mais les demandes pourront également être faites auprès des « autorités centrales » désignées par chaque Etat membre ou émaner de ces autorités, ou encore, pour des raisons d'urgence, d'Interpol ;

– les autorités compétentes des Etats membres peuvent enfin échanger spontanément des informations sans qu'une demande expresse d'entraide ait été introduite (article 14).

• Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :

Il apparaît, à ce stade, que des dispositions législatives devront être modifiées concernant, en particulier, la procédure de saisine d'un Etat membre, les procédures d'envoi par voie postale et les livraisons surveillées.

• **Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure :**

Le principe d'un projet de convention relatif à l'entraide judiciaire en matière pénale a été approuvé par le Conseil Justice et Affaires intérieures des 26 et 27 mai dernier et repris par le Programme d'action relatif à la criminalité organisée, dans son point 16. Le groupe « Entraide judiciaire en matière pénale » a examiné le projet en détail lors de plusieurs réunions en juillet, septembre et octobre.

Le projet a été globalement bien reçu par les délégations, qui ont toutes souligné son utilité. Complétant le texte qui a été transmis à la Délégation le 28 août dernier, une disposition nouvelle a été introduite dans la version actuelle du projet, relative aux « enquêtes discrètes » (article 15 bis), qui prévoit qu'à la demande d'un Etat membre, l'Etat membre requis peut autoriser des agents de l'Etat membre requérant, qui opèrent sous couvert d'une identité fictive, à opérer sur son territoire.

Les discussions restent, par ailleurs, ouvertes au sein du groupe de travail sur le champ d'application des articles relatifs à la surveillance des télécommunications, l'approche large incluant la surveillance des appareils mobiles étant fortement majoritaire, et sur l'opportunité d'inclure de nouvelles dispositions relatives aux « méthodes modernes d'enquête transfrontalières », conformément à la recommandation 16, point b, du Programme d'action relatif à la criminalité organisée. Les conditions de l'entrée en vigueur de la convention - lorsque la moitié des Etats, ou leur totalité, l'auront ratifié - ne sont pas non plus encore tranchées.

• **Calendrier prévisionnel :**

Le Programme d'action relatif à la criminalité organisée a prévu que l'adoption de cette convention devait intervenir avant le milieu de l'année 1998. Le Conseil Justice Affaires intérieures des 4 et 5 décembre sera saisi de ce projet sans qu'il soit possible, à ce stade, d'espérer son adoption avant le printemps prochain.

• **Conclusion :**

La Délégation a décidé d'attirer l'attention de la Commission des affaires étrangères et de la Commission des lois sur ce projet de convention, qui représente un enjeu important sur le plan judiciaire.

DOCUMENT UE 93

N° 8665/6/96 du 30 juin 1996

PROJET DE CONVENTION

portant établissement du système « Eurodac » pour la collecte, le stockage, l'échange et la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile

• Base juridique :

Article K 3 du Traité sur l'Union européenne.

• Date de présentation au Conseil de l'Union européenne :

30 juin 1997.

• Date de diffusion à l'Assemblée nationale :

28 août 1997.

• Procédure :

Unanimité au Conseil de l'Union européenne.

• Motivation et objet :

Le présent projet a d'ores et déjà fait l'objet de plusieurs examens par la Délégation et en dernier lieu dans une version précédente (document UE 54) exposée dans le cadre du rapport d'information n° 3258 du 19 décembre 1996.

Le système d'échange de données dactyloscopiques, dit « Eurodac », a été élaboré pour l'application de la convention de Dublin, signée en 1990 et entrée en vigueur le 1er septembre 1997, relative à la détermination de l'Etat membre responsable d'une demande d'asile. Il s'agit d'accélérer par ce système commun, consistant en une base de données centrale informative, l'examen des demandes d'asile grâce à l'identification des demandeurs par leurs empreintes digitales.

• **Contenu et portée :**

Le projet de convention prévoit la création d'une unité centrale ; il précise la procédure d'enregistrement, de transmission et de stockage des données. Ces données ne pourront être exploitées qu'aux fins prévues par la convention de Dublin. Les données seront stockées pendant dix ans. Chaque Etat membre répond de l'exactitude et de l'actualité des données qu'il a transmises à l'unité centrale.

L'accès aux données saisies dans Eurodac, ainsi que leur rectification ou effacement, sont réservés aux Etats membres qui ont fourni ces données. Par ailleurs, toute personne a le droit, conformément aux lois, réglementations et procédures de l'Etat membre qui a transmis les données, de faire rectifier ou effacer par cet Etat membre les données la concernant si elles sont inexactes ou si leur stockage n'est pas compatible avec l'objet de la convention. Des autorités de contrôle nationales indépendantes sont désignées par chaque Etat membre et une autorité de contrôle commune est instituée à partir des autorités de contrôle nationales.

Les éventuels différends entre Etats membres ont vocation à être examinés au sein du Conseil puis par la Cour de justice si aucune solution n'a été trouvée dans un délai de six mois. Par ailleurs, la Cour de justice est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions de la convention.

• **Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :**

Aucun.

• **Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure :**

Il subsiste, à ce stade de la négociation, trois principaux sujets de discussion.

Il s'agit tout d'abord de la question du maintien éventuel des données dans le système Eurodac après que le demandeur d'asile ait obtenu le statut de réfugié. Plusieurs Etats membres, dont la France, souhaitent ce maintien, dans la mesure notamment où il convient d'éviter les fraudes consistant en des tentatives de double inscription et de cumul de prise en charge, y compris financière. D'autres Etats considèrent que ce maintien est inutile et contraire au droit des personnes. Après de nombreuses discussions, le compromis élaboré par la présidence luxembourgeoise consiste à maintenir pendant cinq ans certaines données – empreintes digitales et Etat membre responsable – et à procéder au terme de ces cinq

ans à une étude statistique sur l'importance quantitative des doubles obtentions du statut de réfugié et au vu de cette étude, de décider pour l'avenir de l'effacement ou du maintien des données relatives aux personnes ayant été reconnues et admises comme réfugiés dans un Etat membre.

Par ailleurs un point de discussion subsiste quant à une éventuelle réserve de droit national à propos du prélèvement dans chaque Etat des empreintes digitales. En effet, dans certains Etats membres, dont la France, les demandeurs d'asile ont le droit de refuser que leurs empreintes digitales soient relevées. Même si en pratique ces refus sont très rares, il convient d'aboutir sur ce point à une rédaction de la convention qui ne fasse pas peser une obligation de résultat sur les Etats membres, que le droit national, pour certains Etats, n'autoriserait pas.

Enfin la négociation n'a pas encore abouti sur le point de savoir si, en cas de recours individuel à l'encontre d'un refus de rectification ou d'effacement de données par l'Etat qui a fourni ces données, seules les juridictions compétentes de cet Etat peuvent être saisies ou si, au contraire, les juridictions compétentes de tous les Etats partie à la convention peuvent être saisies. La délégation allemande considère que, compte tenu des éventuelles difficultés de déplacement des personnes concernées, il vaut mieux permettre la saisine des juridictions de n'importe quel Etat partie à la convention. La France estime au contraire que les mécanismes de coopération judiciaire existants rendent inutile une capacité générale de saisine.

• **Calendrier prévisionnel :**

Le projet de convention « Eurodac » doit être examiné par le Conseil Justice Affaires intérieures des 4 et 5 décembre. Les points restant en discussion ne seront pas tranchés d'ici là ; mais la présidence luxembourgeoise souhaite néanmoins obtenir un accord de principe sur la réalisation d'Eurodac, afin de pouvoir engager les mesures préparatoires à l'installation du système.

• **Conclusion :**

Après l'exposé du **Rapporteur, M. Maurice Ligot** a craint que l'hétérogénéité de la définition de demandeur d'asile au sein de l'Union européenne n'aboutisse à une collecte et un stockage de données incomplet ou diversifié. Le **Rapporteur** a marqué son accord avec cette observation et estimé qu'elle devrait retenir l'attention des commissions des lois et des affaires étrangères. Le Président ayant souligné que la procédure d'adoption de ce projet - qui doit être examiné lors du Conseil

Justice-Affaires intérieures des 4 et 5 décembre 1997 - serait sans doute longue, **Mme Nicole Péry** s'est interrogée sur la possibilité d'engager les mesures préparatoires à l'installation du système « *Eurodac* », ainsi que le souhaite la présidence luxembourgeoise, une fois obtenu un accord de principe sur ce texte. **M. François Loncle**, approuvé par **M. Maurice Ligot**, a souligné l'intérêt qu'il y aurait à examiner la cohérence du projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers avec les dispositifs mis en place à l'échelle européenne, notamment dans la perspective de la communautarisation des matières relevant aujourd'hui du titre VI du traité sur l'Union européenne, avant de se demander si le Gouvernement ou la commission des lois avaient entrepris une telle analyse.

La Délégation a décidé d'attirer l'attention des commissions des lois et des affaires étrangères sur la portée de ce texte qui concerne directement les droits et libertés individuels.

DOCUMENT UE 94

N° 9943/1/97 du 29 juillet 1997

Conséquences de l'annulation par la Cour de justice du règlement (CE) n° 2317/95 du Conseil, déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres

Le règlement (CE) n° 2317/95 du Conseil, adopté le 25 septembre 1995 sur la base de l'article 100 C du traité de l'Union, détermine, par une liste de cent un pays, les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa pour entrer dans l'Union européenne.

Ce règlement a été annulé par un arrêt de la Cour de justice du 10 juin dernier pour défaut de consultation du Parlement européen. La Cour de justice a constaté que le Conseil avait omis de consulter le Parlement européen une seconde fois avant l'adoption du règlement et a considéré que cette deuxième consultation était nécessaire dès lors que le texte finalement adopté par le Conseil comportait des modifications substantielles par rapport à la proposition initiale de la Commission.

Le Conseil a par conséquent décidé d'engager l'adoption d'un nouveau texte, qui est semblable au précédent, sous réserve de modification de forme (et en ce qui concerne la Chine, sont dispensés de visas les titulaires de passeports délivrés par la « région administrative de Hongkong »). Le Parlement européen a été saisi de cette nouvelle version.

DOCUMENT UE 95

N° 10258/97 du 30 juillet 1997

PROJET DE DÉCISION DU CONSEIL

visant la mise en place d'un mécanisme en vue de l'éloignement collectif par charter d'étrangers non admissibles dans les Etats membres de l'Union

• Base juridique :

Article K 1, point 3 c), du Traité sur l'Union européenne.

• Date de présentation au Conseil de l'Union européenne :

30 juillet 1997.

• Date de diffusion à l'Assemblée nationale :

14 octobre 1997.

• Procédure :

Unanimité au Conseil de l'Union européenne.

• Motivation et objet :

Ce projet de décision est issu d'une recommandation du Conseil, adoptée le 22 décembre 1995 et relative à la concertation et à la coopération dans l'exécution des mesures d'éloignement; et du programme pluriannuel de travail, élaboré fin 1996, qui précise que l'amélioration de la coopération en matière d'éloignement est une priorité pour les Etats membres.

Il se fonde sur la constatation que des éloignements collectifs par « vols organisés » peuvent être souhaitables pour des considérations d'efficacité et de rapidité d'exécution des mesures d'éloignement prononcées par les autorités compétentes des Etats membres.

• Contenu et portée :

Le mécanisme de coordination mis en place prévoit un échange d'informations entre les Etats membres qui désirent participer aux vols organisés.

On soulignera que les préoccupations prises en compte par le projet étaient déjà mentionnées dans la recommandation de 1995 : celle-ci préconise, en effet, une coopération entre les Etats membres aux différents stades de la procédure d'éloignement. Aux termes de cette recommandation, l'Etat requis doit faciliter l'obtention des documents nécessaires auprès des autorités des Etats tiers, permettre le transit de la personne éloignée et éventuellement assurer une escorte si l'Etat requérant ne l'assure pas pendant ce transit. Pour ce qui est de l'exécution de la mesure d'éloignement, un Etat membre peut demander à un autre Etat membre sa coopération pour utiliser des places d'avion disponibles, par exemple. Chaque Etat membre doit indiquer à ses partenaires quelle est l'autorité chargée de répondre aux demandes de coopération : notamment centraliser les informations relatives aux vols d'éloignement et donner les autorisations nécessaires.

La pratique a cependant montré que cette formule de vols collectifs est difficile à mettre en œuvre et, qu'elle rend en outre délicate les relations avec les pays dont les étrangers non admissibles sont ressortissants, ces pays ayant alors, plus que jamais, tendance à ne pas reconnaître la nationalité des personnes concernées.

Le projet de décision apparaît donc par son contenu très semblable à la recommandation de 1995. La forme juridique en est simplement renforcée.

• **Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :**

Aucun.

• **Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure :**

Le groupe « Migration » a examiné ce projet lors de la réunion du 30 septembre. La France et la Belgique se sont opposées au principe même de ce texte qui n'a, dans ces conditions, aucune probabilité d'adoption. Néanmoins, les travaux en groupe se poursuivent.

• **Calendrier prévisionnel :**

Aucun.

• **Conclusion :**

Mme Nicole Péry ayant marqué son accord sur le principe d'un rapprochement des procédures dans ce domaine, mais non sous la forme proposée en l'espèce, la Délégation a exprimé son opposition à l'adoption du projet de décision.

DOCUMENT UE 96

N° 10407/97 du 8 septembre 1997

PROJET D'ACTION COMMUNE

relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle
dans les Etats membres de l'Union européenne

• Base juridique :

Article K. 3, paragraphe 2, point b) du Traité sur l'Union européenne.

• Date de présentation au Conseil de l'Union européenne :

8 septembre 1997.

• Date de diffusion à l'Assemblée nationale :

14 octobre 1997.

• Procédure :

Unanimité au Conseil de l'Union européenne.

• Motivation et objet :

Le présent projet d'action commune est issu du programme d'action relatif à la criminalité organisée (chapitre III, recommandation 17), approuvé par le Conseil Justice et Affaires intérieures du 28 avril 1997 et adopté par le Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997. Ce programme d'action prévoit ainsi « *d'ériger en infraction, conformément à la législation de chaque Etat membre, le fait, pour une personne présente sur son territoire, de participer à une organisation criminelle, et ce quel que soit le lieu de l'Union où l'organisation est basée ou exerce ses activités criminelles* ».

Le programme fait référence au comportement décrit à l'article 3, paragraphe 4, de la Convention d'extradition adoptée par le Conseil le 27 septembre 1996, c'est-à-dire au « *comportement de toute personne qui*

contribue à la perpétration, par un groupe de personnes agissant dans un but commun, d'une ou plusieurs infractions relevant d'activités de terrorisme [...] du trafic de stupéfiants et d'autres formes de criminalité organisée ou d'autres actes de violence dirigés contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté d'une personne, ou créant un danger collectif pour les personnes, même lorsque cette personne ne participe pas à l'exécution proprement dite de l'infraction ou des infractions en cause ; sa contribution doit avoir été intentionnelle et commise en ayant connaissance soit du but et de l'activité criminelle générale du groupe, soit de l'intention du groupe de commettre l'infraction ou les infractions en cause ».

La mise en place d'une incrimination de la participation à une organisation criminelle a donc pour objectif essentiel d'incriminer les personnes qui contribuent au fonctionnement de l'organisation criminelle sans commettre elles-mêmes de délit.

Certains Etats membres se sont déjà, depuis plusieurs années, engagés dans cette voie, ainsi l'Italie qui, en 1982, a créé l'incrimination de l'« *association de type mafieux* ». En France, la notion d'« *association de malfaiteurs* » (article 450-1 du Code pénal) répond au même type de comportement. L'élargissement national et international des champs d'action des organisations criminelles rend nécessaire une démarche commune et coordonnée prévoyant de généraliser les poursuites pénales pour la participation à une organisation criminelle.

• Contenu et portée :

Le projet d'action commune définit, en son article premier, la notion d'organisation criminelle, en précisant qu'il s'agit de l'association structurée de plus de deux personnes en vue de commettre des crimes ou délits graves (punissables d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins quatre ans). Il prévoit que chaque Etat membre punit de sanctions pénales la participation à une organisation criminelle (article 2), y compris en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, et quel que soit le lieu où l'organisation criminelle est basée ou exerce ses activités (articles 3 et 4).

• Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :

Selon les informations données par les ministères concernés, aucun texte n'est susceptible d'être modifié, le Code pénal répondant d'ores et déjà aux dispositions du présent projet.

• **Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure :**

Les délégations ont accueilli favorablement ce projet qui a déjà fait l'objet de travaux en « groupe multidisciplinaire ». Certains pays devront adapter leur droit interne qui ne connaît pas ce type d'incrimination.

Néanmoins, la discussion engagée a nettement fait apparaître deux groupes de pays : les pays latins, d'une part, dont la France et l'Italie, ayant directement l'expérience de cette criminalité, et qui souhaitent faire prévaloir une approche large des cas d'incrimination, et les autres Etats membres, partisans d'une approche plus restreinte.

Le Parlement européen a été saisi dans le cadre de la procédure de consultation et la Commission des libertés publiques, sur le rapport de M. Leoluca Orlando, déposé le 5 novembre, a approuvé le principe de cette action commune tout en adoptant un ensemble d'amendements étendant notamment le champ de définition, d'une part, des activités de l'organisation criminelle (à côté du terrorisme, du trafic de stupéfiants et du trafic d'êtres humains), au blanchiment de l'argent ainsi qu'à d'autres formes de criminalité financière et, d'autre part, de la participation aux activités de ces organisations.

• **Calendrier prévisionnel :**

Le Conseil Justice Affaires intérieures des 4 et 5 décembre devrait évoquer ce projet ; mais seul un accord politique général peut éventuellement être obtenu, l'adoption définitive étant encore hors de portée.

• **Conclusion :**

Après que le **Rapporteur** ait marqué son accord avec un dispositif qui constitue une avancée en matière pénale et renforcera la lutte contre le terrorisme, la Délégation a décidé d'attirer l'attention de la Commission des affaires étrangères et de la Commission des lois sur ce projet d'action commune.

DOCUMENT UE 97

N° 2407/97 (Dublin Convention) du 30 juillet 1997

PROJET DE DECISION DU COMITE
institué par l'article 18 de la Convention de Dublin
du 15 juin 1990, relative à l'application dans le temps des dispositions de
la Convention

• Base juridique :

Article 18 de la Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de l'Union européenne.

• Date de présentation au Conseil de l'Union européenne :

30 juillet 1997.

• Date de diffusion à l'Assemblée nationale :

14 octobre 1997.

• Procédure :

Unanimité au sein du Comité institué par l'article 18 de la Convention de Dublin chargé d'examiner « *toute question d'ordre général relative à l'application et à l'interprétation de la convention* »

• Motivation et objet :

Il s'agit de préciser à partir de quelle date sont susceptibles d'être pris en compte les éléments déterminant la responsabilité des Etats membres pour l'examen d'une demande d'asile.

• Contenu et portée :

Le projet de décision prévoit qu' « *aux fins de la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, les Etats membres ne doivent tenir compte des éléments générateurs de responsabilité* »

intervenues avant l'entrée en vigueur de la Convention le 1er septembre 1997, que s'ils produisent encore des effets au-delà de cette date ».

• **Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :**

Aucun.

• **Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure :**

Ce projet de décision n'a pu faire l'objet d'un accord en groupe de travail avant l'entrée en vigueur de la Convention de Dublin le 1er septembre dernier ; il est donc, de ce fait, devenu caduc.

En pratique, une solution a du être mise en place et, en France, les administrations concernées ont reçu consigne de ne prendre en compte que les éléments générateurs de responsabilité intervenus après le 1er septembre sauf pour les Etats parties à la Convention de Schengen, pour lesquels est maintenue la solution déjà adoptée dans ce cadre, c'est-à-dire la prise en compte des visas délivrés antérieurement s'ils continuent à produire des effets après le 1er septembre 1997.

• **Calendrier prévisionnel :**

Aucun.

• **Conclusion :**

La Délégation a estimé que ce projet de décision n'appelait pas d'observation particulière.

DOCUMENT UE 98

N° 10017/97 du 30 juillet 1997

**PROJET d'action commune relative à l'incrimination
de la corruption dans le secteur privé**

• Base juridique :

Article K 3, paragraphe 2, point b), du Traité sur l'Union européenne.

• Date de présentation au Conseil de l'Union européenne :

30 juillet 1997.

• Date de diffusion à l'Assemblée nationale :

14 octobre 1997.

• Procédure :

Unanimité au sein du Conseil.

• Motivation et objet :

Le présent projet d'action commune correspond à la recommandation n° 6 du programme d'action relatif à la criminalité organisée qui a été adopté par le Conseil des ministres Justice Affaires intérieures le 28 avril 1997 et approuvé par le Conseil européen d'Amsterdam de juin dernier. Le programme d'action a ainsi souligné l'importance d'une politique globale de lutte contre la corruption, « *afin d'accroître la transparence dans l'administration publique* ». Il précise que cette politique « *devrait être axée essentiellement sur les éléments de la prévention et aborder des questions telles que l'impact des lacunes de la législation, les relations entre le secteur public et le secteur privé, la transparence de la gestion financière, les règles relatives à la participation aux marchés publics, ainsi que les critères de nomination aux fonctions publiques à responsabilité* ».

Cette action commune, visant la corruption dans le secteur privé, est proposée en complément de la convention relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires des Communautés ou des fonctionnaires des Etats membres, qui a été adoptée par le Conseil le 26 mai 1997.

Par ailleurs, le comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté, en novembre 1996, un programme d'action contre la corruption qui inclut, en priorité, l'élaboration d'une convention pénale relative à la corruption.

Le préambule de ce projet d'action commune considère que la corruption fausse la concurrence et compromet les principes d'ouverture et de liberté des marchés et, en particulier, le bon fonctionnement du marché intérieur et va à l'encontre de la transparence et de l'ouverture du commerce international.

• Contenu et portée :

Le présent projet prévoit que chaque Etat membre s'engage à assurer une coopération judiciaire effective en matière de corruption active ou passive et à faire en sorte que ces infractions soient passibles de sanctions pénales « *effectives, proportionnées et dissuasives* ».

Les comportements de corruption devront avoir été commis intentionnellement et dans le cadre d'une activité commerciale ; les personnes morales devront également être tenues pénalement responsables. Enfin, chaque Etat membre s'assure que les infractions concernées seront réprimées.

• Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :

Deux points au moins de notre législation devraient être modifiés : d'une part, les dispositions actuelles du Code du Travail (L. 156-2) relatives à la corruption dans le secteur privé, qui devront être intégrées dans le Code pénal et, d'autre part, la mise en cause de la responsabilité des personnes morales pour la corruption dans le secteur privé.

• Réactions suscitées et état d'avancement de la procédure :

Ce projet d'action commune se trouve encore aux premières étapes de son examen en groupe de travail. Cet examen a, néanmoins, d'ores et déjà montré que peu d'Etats membres ont des dispositions pénales dans leur législation visant directement la corruption dans le secteur privé. C'est néanmoins le cas pour la France. Par ailleurs, certains Etats membres connaissent des règles pénales qui peuvent s'appliquer à certains actes de corruption dans le secteur privé, même si ces actes ne sont pas directement

visés. En tout état de cause, des modifications de législation nationale seraient nécessaires dans plusieurs Etats membres. Il faut également noter que plusieurs Etats membres ne connaissent pas la responsabilité pénale des personnes morales.

Les délégations au groupe « droit pénal/droit communautaire » ont accueilli favorablement le projet de texte, mais diversement. Ainsi, la délégation italienne souhaite que les Etats membres puissent limiter la répression pénale aux seuls faits de corruption du secteur privé qui « *sont particulièrement importants et qui méritent, dès lors, des sanctions pénales en raison de l'insuffisance des sanctions d'une autre nature* ». De même, l'Italie souhaite pouvoir limiter la responsabilité pénale des personnes morales aux faits concernant des entreprises « *qui, par leur nature et leur dimensions, présentent un intérêt appréciable pour l'économie* ».

Certaines délégations ont, par ailleurs, souhaité que l'instrument juridique utilisée en l'espèce ne soit pas une action commune mais une convention, par référence à la convention relative à la corruption des fonctionnaires.

La commission des libertés publiques du Parlement européen, consultée sur la base de l'article K 6 du Traité, a donné un avis globalement favorable au projet, sur le rapport de M. Rinaldo Bontempi, déposé le 5 novembre, tout en adoptant un certain nombre d'amendements précisant, notamment, les conditions de l'engagement de responsabilité d'une personne morale.

Un nouveau texte du projet a été présenté le 30 octobre par la présidence luxembourgeoise à la suite des travaux de groupe. Il comporte de nombreuses modifications rédactionnelles et fait, notamment, expressément référence, dans la définition des infractions, à un comportement « *contraire aux principes de concurrence loyale reconnus dans l'Union européenne* ».

Par ailleurs, il convient de souligner que, parallèlement à l'incrimination pénale, la lutte contre la corruption suppose un certain nombre de modifications des législations nationales, notamment en matière de déductibilité fiscale. Ainsi, à l'heure actuelle, un certain nombre d'Etats membres autorisent expressément des déductions fiscales pour la corruption de fonctionnaires étrangers si les versements sont considérés comme une pratique commerciale habituelle dans le pays en question. De même, les règles relatives à l'attribution des marchés publics doivent être, dans ce domaine, renforcées.

• **Calendrier prévisionnel :**

Ce texte a été retiré de l'ordre du jour du Conseil justice-Affaires intérieures des 4 et 5 décembre 1997, compte tenu de l'avancement insuffisant des travaux. Son adoption ne peut être envisagée avant le printemps 1998.

• **Conclusion :**

La Délégation a décidé d'attirer l'attention de la Commission des lois sur ce projet d'action commune qui comporte de nombreuses incidences dans le domaine pénal.