



N° 830

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 avril 1998

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 4 décembre 1997 au 8 avril 1998 (nos UE 99 à UE 125),**

ET PRÉSENTÉ

PAR MME NICOLE AMELINE,

Députée.

(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, Alain Barrau, vice-présidents ; M. Didier Boulaud, secrétaire ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, François d'Aubert, Jean-Louis Bianco, Jean-Marie Bockel, Yves Bur, Didier Chouat, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, 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
CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	35

MESDAMES, MESSIEURS,

La Délégation a examiné, au cours de sa réunion du 9 avril, 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 4 décembre 1997 et le 8 avril 1998.

Ces projets d'actes, qui sont au nombre de huit et dont on trouvera ci-après une analyse détaillée, ont donné lieu à la transmission de vingt-sept documents (UE 99 à UE 125).

L'examen de ces textes requiert une attention particulière, car ils traitent de domaines touchant à la souveraineté des Etats et ayant des répercussions directes sur la vie des citoyens, et également sur leurs droits et libertés.

Votre Rapporteur propose donc d'attirer l'attention de la Commission des lois et de la Commission des affaires étrangères sur deux projets d'actes : le projet de convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale (UE 101) et le projet de convention portant établissement du système « Eurodac » de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile (UE 106), qui touche les droits et libertés individuels. L'évolution de la négociation sur ce dernier texte comporte, selon votre Rapporteur, des éléments importants qui doivent être portés à la connaissance de la représentation nationale.

Votre Rapporteur souhaite également appeler l'attention de la Commission des lois sur le projet d'action commune relative à l'incrimination de la corruption dans le secteur privé : bien que ce projet n'ait pas le caractère contraignant d'une convention, il comportera, en cas d'adoption, un caractère d'engagement politique à réaliser une modification de la législation nationale, ou, si cette dernière n'est pas nécessaire, un engagement à exercer des poursuites de façon plus systématique. Un examen de l'opportunité et du contenu du projet semble donc utile.

La proposition de convention relative aux règles d'admission des ressortissants de pays tiers (UE 108), transmise par la Commission européenne au Conseil, a particulièrement attiré l'attention de votre Rapporteur. Il tient à souligner que la proposition est très éloignée, tant dans sa philosophie que dans ses dispositions, de notre droit de l'entrée et de séjour des étrangers, actuellement en cours de modification. Bien que la proposition ne soit certes pas promise à une adoption prochaine, votre Rapporteur propose que soit nommé un rapporteur d'information, afin de suivre l'évolution de la négociation et d'informer l'Assemblée sur les travaux futurs en ce domaine, qui s'intégrera dans le droit communautaire après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

Enfin, votre Rapporteur souligne que différents textes ont été adoptés : la convention dite de « Naples II » sur la coopération entre les administrations douanières, l'action commune sur l'incrimination de la participation à une organisation criminelle et la résolution sur la lutte contre les mariages de complaisance. Pour ce dernier texte, on pourra regretter qu'aucune possibilité d'examen n'ait été laissée au Parlement, dans la mesure où le projet d'acte transmis le 29 décembre par le Gouvernement avait été adopté le 4 décembre 1997 par le Conseil. Il serait donc souhaitable que le délai d'un mois accordé pour l'examen des propositions d'actes communautaires soit étendu aux documents du troisième pilier.

En conclusion, votre Rapporteur rappellera qu'aucune des conventions signées par les Quinze dans le cadre de la « coopération justice-affaires intérieures » n'est encore entrée en vigueur, ce qui réduit, hélas, pour l'instant, le travail accompli à une dimension purement théorique. A titre d'exemple de la longueur des délais de ratification par les Etats membres, on citera la Convention de Dublin relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes : signée le 15 juin 1990, cette convention n'a pu entrer en vigueur que le 1er septembre 1997, du fait du retard apporté à la ratification par plusieurs Etats membres. On appellera donc le Gouvernement à procéder, dans les meilleurs délais, à l'établissement des projets de lois de ratification afférents aux conventions adoptées dans le cadre de l'Union.

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

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

	Pages
UE 99 Assistance mutuelle et coopération entre les administrations douanières (Naples II).....	11
UE 100 Assistance mutuelle et coopération entre les administrations douanières (Naples II).....	11
UE 101 Entraide judiciaire en matière pénale.....	14
UE 102 Déchéance du droit de conduire.....	16
UE 103 Entraide judiciaire en matière pénale.....	14
UE 104 Incrimination de la corruption dans le secteur privé	18
UE 105 Déchéance du droit de conduire.....	16
UE 106 Système Eurodac pour les empreintes digitales des demandeurs d'asile	20
UE 107 Système Eurodac pour les empreintes digitales des demandeurs d'asile	20
UE 108 Règles d'admission des ressortissants des pays tiers	24
UE 109 Système Eurodac pour les empreintes digitales des demandeurs d'asile	20
UE 110 Participation à une organisation criminelle dans les Etats membres.....	31
UE 111 Participation à une organisation criminelle dans les Etats membres.....	31
UE 112 Déchéance du droit de conduire.....	16
UE 113 Entraide judiciaire en matière pénale.....	14
UE 114 Corruption dans le secteur privé	18
UE 115 Déchéance du droit de conduire.....	16
UE 116 Corruption dans le secteur privé	18
UE 117 Participation à une organisation criminelle dans les Etats membres.....	31
UE 118 Déchéance du droit de conduire.....	16

UE 119	Système Eurodac pour les empreintes digitales des demandeurs d'asile	20
UE 120	Lutte contre les mariages de complaisance.....	33
UE 121	Participation à une organisation criminelle dans les Etats membres, compromis de la présidence	31
UE 122	Corruption dans le secteur privé	18
UE 123	Entraide judiciaire en matière pénale.....	14
UE 124	Incrimination de la corruption dans le secteur privé	18
UE 125	Assistance entre les administrations douanières.....	11

DOCUMENT UE 99

N° 9505/97 ENFOCUSTOM 42 DU 12 SEPTEMBRE 1997

DOCUMENT UE 100

N° 11889/97 ENFOCUSTOM 61 DU 7 NOVEMBRE 1997

DOCUMENT UE 125

N° 12781/97 ENFOCUSTOM 70 DU 16 DECEMBRE 1997

CONVENTION

relative à l'**assistance mutuelle et à la coopération** entre les
administrations douanières

**Le projet de convention a été signé par les représentants des
Quinze le 18 décembre 1997 à Bruxelles**, après environ quatre années de
négociations. La Délégation avait procédé à l'examen d'une version
provisoire du texte, le 12 décembre 1995 (rapport d'information n° 2439).

La convention, qui abroge la convention dite « de Naples I » de
1967, prévoit l'instauration de procédures d'assistance et de coopération
entre les administrations douanières tant pour la prévention et la recherche
des infractions, que pour la poursuite et la répression de celles-ci, qu'il
s'agisse d'infractions aux réglementations nationales ou communautaires.

Elle prévoit la désignation, par chaque Etat membre, d'un service
central (service de coordination), qui recevra les demandes d'assistance
mutuelle, ce qui n'exclut pas la coopération directe entre les autres
services des Etats membres. Des agents de liaison pourront être mis en
place pour faciliter l'échange d'informations ou prêter assistance aux
enquêtes concernant leur Etat d'origine.

La partie la plus novatrice de la convention, à laquelle notre pays a
apporté tout son soutien, est son titre IV, relatif aux « Formes particulières
de coopération ». Elle permet aux agents des services douaniers

d'intervenir sur le territoire d'un autre Etat membre avec son autorisation, voire sans autorisation préalable en cas d'urgence, pour continuer une poursuite au-delà de la frontière et pratiquer l'interpellation si nécessaire (sauf demande d'interruption de la poursuite par l'Etat membre sur le territoire duquel elle a lieu). De même, pourront être effectuées des observations transfrontalières. La coopération permettra encore d'organiser des livraisons surveillées, des enquêtes discrètes, ou de mettre en place des équipes communes pour des enquêtes particulières.

Le recours à ces moyens n'a lieu que dans un cadre bien précis, à savoir celui de la recherche concernant la drogue, les armes, les déchets dangereux et toxiques, les matières nucléaires, les biens culturels, les précurseurs de drogue, le commerce illégal de marchandises taxables lorsque sa pratique, en violation des obligations fiscales ou en fraude (eu égard aux subventions communautaires), porte atteinte au budget communautaire.

Les dispositions en question sont proches de celles en vigueur dans le cadre de la Convention d'application de l'Accord de Schengen de 1990, mais elles confèrent aux services douaniers des moyens d'intervention beaucoup plus importants et dans un domaine plus large.

Dans le cadre de ces opérations, l'Etat membre requis ne peut, en principe, s'opposer aux demandes qui lui seront présentées ; toutefois, la portée de la convention est affaiblie par la possibilité de déroger aux dispositions relatives à la poursuite ou à l'observation. Le Royaume-Uni a souhaité déroger à ces dispositions pour des raisons de principe. L'Irlande a également présenté une déclaration s'opposant à la mise en oeuvre du droit de poursuite et d'observation sur son territoire, pour des motifs liés à la situation de l'Irlande du Nord.

Tout en regrettant ces restrictions, la France a déposé une déclaration précisant que l'interpellation ne pourrait être pratiquée sur son territoire, de même qu'elle l'avait exclue dans le cadre de la Convention de Schengen. Elle n'a admis l'exercice du droit de poursuite que sur la base de la réciprocité : les agents du Royaume-Uni ne pourront donc pas s'en prévaloir.

La convention prévoit qu'avant même son entrée en vigueur, chaque Etat membre l'ayant ratifiée peut la déclarer applicable pour ce qui le concerne dans ses rapports avec les Etats membres qui se trouvent dans les mêmes dispositions.

L'entrée en application de la convention ne sera pas immédiate : sera nécessaire un manuel de coopération douanière élaboré au niveau des

Quinze, qui devra vraisemblablement être complété par des instructions destinées aux services.

Enfin, la question de savoir si des accords bilatéraux devront être négociés entre les pays possédant une frontière commune n'est pas encore résolue. On rappellera que la mise en oeuvre de la Convention de Schengen avait nécessité des accords bilatéraux (certains encore en cours de négociation) pour définir les modalités du droit d'observation et du droit de poursuite.

En conclusion, l'on soulignera que cette convention s'inscrit dans la construction de l'espace de liberté mais aussi de sécurité que chacun appelle de ses vœux.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. François Loncle** a demandé si la déclaration déposée par la France était liée aux procédures particulières de contrôle pratiquées depuis plusieurs années sur la frontière franco-belge pour faire face au trafic de drogue en provenance des Pays-Bas. Ayant exprimé son accord avec les conclusions du Rapporteur, il a observé que la longueur des délais d'entrée en vigueur de certaines conventions peut s'expliquer par la nécessité de procéder aux réformes législatives et réglementaires nécessaires ou à la mise à niveau des administrations ou des équipements requis pour en permettre une application efficace, comme le montre l'exemple de l'entrée tardive de l'Italie dans le dispositif de la Convention de Schengen.

Le **Rapporteur** a indiqué que la réserve exprimée par la France était inspirée par une philosophie plus générale, manifestant l'attachement de notre pays à la souveraineté nationale dans certains domaines liés à la sécurité du territoire. Elle a ajouté que cette convention ne sera applicable qu'après la rédaction d'un manuel de coopération douanière, complété par des instructions aux services et vraisemblablement par des accords bilatéraux.

M. Didier Boulaud a regretté la restriction apportée par la France, qui obligera les autorités compétentes à prendre les dispositions nécessaires pour apporter leur appui aux demandes d'assistance émanant des services douaniers d'un autre Etat membre.

DOCUMENT UE 101

N° 10586/97 JUSTPEN 76 du 11 septembre 1997

DOCUMENT UE 103

N° 11895/97 JUSTPEN 96 du 7 novembre 1997

DOCUMENT UE 113

N° 10985/97 JUSTPEN 83 du 30 septembre 1997

DOCUMENT UE 123

N° 12323/97 JUSTPEN 103 du 14 novembre 1997

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

La Délégation a procédé à un examen approfondi du projet de convention lors de sa réunion du 4 décembre 1997, au cours de laquelle elle avait estimé nécessaire d'attirer l'attention de la Commission des affaires étrangères et de la Commission des lois sur le projet de convention, vu l'importance de son impact sur les procédures d'entraide judiciaire et, plus généralement, sur la lutte contre la criminalité organisée en Europe.

Sans reprendre l'analyse exhaustive faite lors de ce précédent examen (rapport d'information n° 503 présenté le 4 décembre 1997), on soulignera qu'un certain nombre de dispositions du projet ont fait l'objet d'un accord : les livraisons surveillées, le transfèrement temporaire de personnes détenues aux fins de l'instruction, l'échange d'informations.

Des points importants restent toutefois soumis à des réserves d'examen : il en est ainsi notamment de la restitution des objets obtenus illégalement, des modalités de transmission des actes de procédure (voie postale), et des enquêtes discrètes effectuées par des agents d'un Etat membre sur le territoire d'un autre Etat membre.

D'autres questions - telles que les dispositions concernant l'interception des télécommunications - parviennent actuellement à une version acceptable pour la plupart des Etats membres.

Le programme d'action d'Amsterdam relatif à la criminalité organisée avait prévu une adoption de la convention au milieu de l'année 1998. Au vu des nombreux points qui restent en discussion, il est peu probable que ce délai puisse être tenu.

En conclusion, au vu de la complexité et du caractère novateur des dispositions encore en négociation, il paraît souhaitable d'attirer à nouveau l'attention de la commission des lois sur le projet de convention.

La Délégation a approuvé la proposition du Rapporteur et adopté une conclusion à cet effet.

DOCUMENT UE 102

N° 10659/97 JUSTPEN 78 du 23 septembre 1997

DOCUMENT UE 105

N° 12036/97 du 7 novembre 1997

DOCUMENT UE 112

N° 10659/1/97 du 27 octobre 1997

DOCUMENT UE 115

N° 11276/97 du 9 octobre 1997

DOCUMENT UE 118

N° 12349/97 du 14 novembre 1997

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

La Délégation a examiné ce projet de convention le 4 décembre 1997 (rapport d'information n° 503) : elle a constaté qu'un compromis élaboré par la présidence luxembourgeoise avait permis d'espérer une conclusion prochaine du dossier, en négociation depuis plus de trois ans. Le projet

expose en effet deux possibilités auxquelles les Etats membres peuvent adhérer : l'exécution directe, dans l'Etat de résidence, de la décision prise par l'Etat de l'infraction et la conversion par une décision judiciaire ou administrative se substituant à la décision de l'Etat de l'infraction.

La négociation ayant rétabli la possibilité de l'exécution directe - que les négociateurs français soutenaient à l'origine des négociations - la France a retiré sa réserve générale d'examen.

Le projet ayant atteint un point d'équilibre, **un accord s'est dégagé au conseil « justice - affaires intérieures » du 19 mars**. Cependant, la convention n'a pu être signée en raison d'une réserve espagnole : les Quinze devront désigner une autorité nationale compétente pour que puissent lui être notifiées les infractions commises par ses ressortissants. L'Espagne, conformément à ses positions habituelles, veut recevoir l'assurance que le Royaume-Uni ne désignera pas un tel représentant à Gibraltar.

La signature de la convention devrait intervenir aussitôt que cette question sera résolue.

DOCUMENT UE 104

N° 12035/97 du 7 novembre 1997

DOCUMENT UE 114

N° 11041/97 du 8 octobre 1997

DOCUMENT UE 116

N° 11812/97 du 30 octobre 1997

DOCUMENT UE 122

N° 12289/97 du 13 novembre 1997

DOCUMENT UE 124

N° 12350/97 du 20 novembre 1997

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

Le projet d'action commune, proposé par la présidence luxembourgeoise au mois de juillet 1997, a fait l'objet d'un examen approfondi de la Délégation le 4 décembre 1997. On pourra donc se reporter à l'analyse figurant dans le rapport d'information n° 503, présenté par M. Henri Nallet.

Les négociations sur le projet n'ont pas progressé depuis lors : la présidence britannique ne s'est guère efforcée d'atténuer les divergences entre les Etats membres.

Comme on l'a souligné dans le rapport précité, la plupart des Etats membres devraient modifier leur législation pénale en cas d'adoption de

l'action commune : certains devraient y prévoir la responsabilité des personnes morales, presque tous devraient pénaliser l'incrimination de corruption privée.

On rappellera qu'une convention, adoptée en mai 1997, réprime les faits de corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes, des Etats membres, mais aussi, par assimilation, les membres des Gouvernements et les élus nationaux et européens.

Plusieurs Etats membres apparaissent peu intéressés par le nouveau projet, considérant probablement que, s'il y a lieu de réprimer la corruption à caractère public, les arrangements pratiqués par les entreprises elles-mêmes ne justifient pas de façon urgente une intervention législative.

Il semble donc qu'après la négociation aisée de la première convention, l'actuelle négociation, entreprise par le même groupe de négociation après la clôture du dossier précédent, ne souffre d'un certain manque de motivation des représentants des Etats membres. Il n'est pas certain que nos représentants eux-mêmes aient défini clairement leur position, dans la mesure où peu de poursuites sont exercées sur la base des dispositions existantes en la matière (article L152-6 du code du travail).

En outre, on constate que lors de la dernière réunion du groupe de travail compétent, les représentants des Etats membres n'ont même pas pu dégager des principes communs pour affronter de façon unie la négociation de la convention sur la corruption qui se déroulera prochainement sous l'égide du Conseil de l'Europe.

Il convient néanmoins de relever l'importance de ce texte, car la corruption privée, qui peut affecter les appels d'offres ouverts à l'échelle communautaire, fausse la concurrence et compromet les principes de transparence et de libre accès aux marchés publics.

Après l'exposé du **Rapporteur, M. Didier Boulaud** a souligné la légitimité et la cohérence de ce texte avec l'objectif d'ouverture des marchés publics en Europe.

La Délégation a ensuite adopté les conclusions proposées par le Rapporteur, dans lesquelles elle appelle l'attention de la commission des lois sur l'incidence que peut avoir ce projet d'acte sur le droit national.

DOCUMENT UE 106

N° 10191/1/97 du 2 octobre 1997

DOCUMENT UE 107

N° 10191/2/97 du 3 octobre 1997

DOCUMENT UE 109

N° 11079/97 du 2 octobre 1997

DOCUMENT UE 119

N° 10191/3/97 du 31 octobre 1997

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**

On rappellera que ce projet, qui a déjà fait l'objet de plusieurs examens par la Délégation, et en dernier lieu le 4 décembre 1997, doit contribuer à l'application de la Convention de Dublin relative à la détermination de l'Etat membre responsable d'une demande d'asile, qui est entrée en vigueur le 1er septembre 1997.

Le projet prévoit que les Etats membres relèvent les empreintes digitales des demandeurs d'asile âgés de plus de quatorze ans et transmettent ces données à l'unité centrale du système. Celle-ci conserve les données et communique les résultats de la comparaison en cas de

demande provenant de l'Etat d'origine ou d'un autre Etat membre : l'objectif est d'éviter les demandes d'asile multiples en cas de refus ou les demandes multiples frauduleuses en cas de reconnaissance de la qualité de réfugié, ou encore le renvoi d'un demandeur d'asile d'un pays à l'autre si l'administration d'un Etat membre récuse sa compétence pour examiner une demande d'asile.

Les pays les plus intéressés au projet sont naturellement les pays qui reçoivent le plus grand nombre de demandes : l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas. L'office statistique de la Communauté, Eurostat, indiquait récemment par ailleurs que le nombre des demandes d'asile présentées dans l'Union, la Norvège et la Suisse (246 000 en 1996) est en baisse de 16 % par rapport à 1995. La décrue amorcée après les années 1992-1993 se poursuit donc.

Le projet de convention est en négociation depuis le premier semestre 1996 ; il a donc progressé sur de nombreuses dispositions : ainsi la création de l'unité centrale (article 3) gérant la base de données contenant les enregistrements d'empreintes digitales et la nature des données qui seront enregistrées ont fait l'objet d'un accord. Il a été convenu que les empreintes et les données qui les accompagnent seront conservées pendant dix ans. Ont également été arrêtées les modalités de la responsabilité des Etats membres et de l'Etat du Siège quant à l'utilisation et la conservation des données, ainsi que les mesures de sécurité afférentes aux données enregistrées.

Une autorité de contrôle commune chargée de contrôler l'activité de l'unité centrale est créée, soutenue si nécessaire pour l'exécution de ses missions par les autorités de contrôle nationales.

Après l'évocation des questions ayant fait l'objet d'un accord, **il convient d'indiquer que des difficultés empêchent encore la signature de la convention :**

- les modalités de règlement des différends entre Etats membres : la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes devrait être admise si le différend n'a pu être réglé par le Conseil dans les six mois qui ont suivi la saisine de celui-ci. La France a levé sa réserve d'examen sur cette disposition ;

- le mécanisme du recours préjudiciel à la Cour de Justice n'est pas arrêté : les Etats membres s'opposent sur le point de savoir si ce recours doit être réservé aux juridictions de dernier recours (Cour de Cassation et Conseil d'Etat pour la France, par exemple) ou si une solution facultative doit être choisie, chaque pays précisant dans une déclaration les

juridictions habilitées à saisir la Cour. La France, conformément à la position adoptée les années précédentes pour les conventions négociées dans le cadre du troisième pilier, soutient la première solution.

- **la question du siège de l'unité centrale du système**, qui n'avait pas encore été abordée et qui ne relève pas, au sens strict, de la convention, **a été imposée de façon totalement inattendue par le Parlement européen**. Celui-ci, saisi pour simple consultation par le Conseil, a débattu du projet le 15 janvier dernier.

Le Parlement européen a considéré que la gestion du système Eurodac devait être confiée à la Commission européenne et non aux Etats membres, estimant probablement que la gestion de la Commission présenterait plus de garanties quant à la protection des droits et libertés individuelles, notamment grâce à la création d'un « protecteur européen de données », sorte de médiateur européen.

La proposition du Parlement européen a pris au dépourvu les Etats membres, qui sont apparus divisés : certains y sont favorables, le Royaume-Uni par exemple, alors que l'Allemagne et la France y sont très opposés. *Le gouvernement français a clairement manifesté sa préférence pour une gestion par un Etat membre, pour une plus grande efficacité*. En outre, le choix de l'autorité responsable aura des incidences sur le mode de financement - communautaire ou intergouvernemental - du système Eurodac. La France soutient une gestion nationale avec un financement sur crédits communautaires, solution déjà retenue pour certains systèmes d'information communautaires.

Il y a lieu de souligner que les mesures intervenant dans le domaine de l'asile sont appelées à relever du pilier communautaire des traités après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam et que la gestion des fichiers relatifs à l'asile a toujours été considérée comme devant relever de la décision intergouvernementale. Cette nouvelle question risque de retarder considérablement la signature de la convention, que la présidence britannique souhaitait obtenir dès le mois de juin.

Une autre question délicate a été soulevée par l'Allemagne et l'Autriche, pays soumis à une pression migratoire forte et désireux de conférer à la convention une efficacité maximale : **ces deux pays souhaitent que soient prélevées les empreintes des personnes en situation irrégulière sur le territoire des Etats membres lorsqu'elles sont appréhendées** (particulièrement lorsqu'elles ne présentent pas de documents d'identité). Ainsi, les empreintes seraient transmises à Eurodac et permettraient, lors d'une demande ultérieure de statut de réfugié, de savoir quel est le pays d'entrée du demandeur. Ces deux pays relèvent

qu'une pratique courante qui consiste à pénétrer sur le territoire de l'Union puis à poursuivre le voyage pour demander l'asile non pas dans le pays d'arrivée, mais dans un autre. Il est alors encore plus difficile d'établir l'Etat membre responsable, et donc d'appliquer les mécanismes prévus par la convention de Dublin.

L'objectif de cet ajout au texte en négociation n'est pas un « fichage » des immigrants en situation irrégulière, mais l'application de la Convention de Dublin, dont les mécanismes sont déjoués dans les cas évoqués.

Les positions des Etats membres divergent à ce sujet : les négociateurs français craignent quant à eux que le fait d'entamer des discussions sur ce nouveau point ne renvoie l'adoption de la convention à une échéance très lointaine. La position française soutient le « bouclage » rapide de la convention, ainsi que la négociation ultérieure d'un protocole l'amendant sur ce point.

Les questions restant en suspens sont donc importantes : c'est pourquoi un projet de conclusions est proposé à la Délégation.

La Délégation a adopté les conclusions présentées par le **Rapporteur**.

DOCUMENT UE 108

N° 10994/97 du 29 septembre 1997

PROPOSITION DE DECISION DU CONSEIL
établissant la convention relative aux règles d'admission des
ressortissants de pays tiers dans les Etats membres

• **Base juridique :**

Article K3, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne.

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

29 septembre 1997.

• **Date de diffusion à l'Assemblée nationale :**

10 décembre 1997.

• **Procédure :**

Unanimité au Conseil de l'Union européenne.

• **Motivation et objet :**

La Commission utilise ici son pouvoir d'initiative - dont elle s'est peu servi pour activer la coopération dans le domaine des affaires intérieures - afin de doter l'Union d'un instrument juridiquement contraignant en matière d'immigration. Jusqu'à présent, le Conseil n'a adopté dans ces matières que des résolutions (cinq entre 1993 et 1996) à caractère politique mais sans effet contraignant.

La Commission fait référence à la résolution du Conseil du 18 octobre 1996 portant fixation des priorités d'action jusqu'à juin 1998, qui mentionnait l'examen du regroupement familial et de la situation juridique des étrangers dans l'Union, pour proposer une approche globale du phénomène de l'immigration. Elle fonde son initiative sur les dispositions du Traité de Maastricht intégrant la politique d'immigration et le droit des

étrangers dans les «question d'intérêt commun» pour l'Union. La Commission note cependant que, dès l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, elle présentera à nouveau le projet sous forme de directive.

Le projet tend à harmoniser le droit de l'entrée des étrangers sur le territoire des Etats membres et à conférer aux étrangers résidents de longue durée les mêmes droits fondamentaux que ceux des citoyens de l'Union. En prenant l'initiative d'une proposition aussi ambitieuse et complète dans ce domaine, **la Commission anticipe sur l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam**, qui prévoit le transfert dans le droit communautaire de la politique d'asile et d'immigration.

• **Contenu et portée :**

La proposition de convention concerne le séjour de plus de trois mois des ressortissants des pays tiers. Elle ne crée pas de droits automatiques à l'admission, chaque Etat membre restant souverain dans ses décisions concernant les cas individuels. Toutefois, une décision prise par une administration nationale pourra être appréciée au regard de la convention, par la voie du recours préjudiciel sur l'interprétation de la convention. L'article 37 du projet prévoit, en effet, la compétence de la Cour de justice pour statuer à titre préjudiciel, sur la saisine des juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'appel (Cour de cassation et Conseil d'Etat pour la France).

Les principales dispositions de la proposition seront ici analysées. Elles seront accompagnées d'éléments comparatifs au regard de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. L'on peut indiquer dès l'abord **que notre droit serait complètement bouleversé par la proposition.**

Le projet de la Commission est également contraire, tant dans sa philosophie que dans ses dispositions concrètes, au projet de loi adopté le 8 avril par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance de 1945.

1. L'admission des ressortissants des Etats tiers sur le territoire d'un Etat membre :

- l'admission à des fins d'emploi salarié : l'autorisation de séjour à des fins d'emploi salarié ne pourra être accordée que si l'offre d'emploi ne peut être pourvue à court terme ni par les citoyens de l'Union, ni par les ressortissants de pays tiers déjà installés. Dans ce cas, l'autorisation sera accordée pour une durée minimale d'un an, au moins équivalente à celle du

contrat de travail, mais limitée à quatre ans pour la première autorisation de séjour.

Le fait d'imposer l'obtention préalable d'un contrat de travail d'une durée d'au moins un an et la limitation de la première autorisation de séjour sont des restrictions contraires au droit français ;

- le travail saisonnier est favorisé par le projet : un étranger peut être admis sur le territoire d'un Etat membre pour une durée maximale de six mois, avec une priorité accordée aux étrangers qui ont déjà exercé une activité saisonnière ;

- l'admission aux fins d'activité économique indépendante est conditionnée à la démonstration que le demandeur dispose de ressources suffisantes pour mener à bien son projet et que celui-ci peut avoir une incidence positive pour l'emploi. L'autorisation de séjour est alors accordée pour au moins deux ans, avec renouvellement si les conditions de l'admission demeurent remplies et si l'activité en question a effectivement été exercée.

La condition préalable « d'influence positive sur l'emploi » est nouvelle et peut s'avérer difficile à manier ;

- l'admission à des fins d'études et de formation professionnelle est accordée pour la durée de validité de l'inscription dans l'établissement fréquenté, renouvelable chaque année. Les étrangers bénéficiaires du statut d'étudiant ne sont pas autorisés à exercer une activité salariée ou indépendante. S'ils souhaitent rester dans l'Etat membre à un autre titre à l'issue des études, ils doivent se soumettre à une nouvelle procédure d'admission aux fins d'emploi. La demande d'admission devra alors être impérativement présentée à partir du pays d'origine.

Le projet de la Commission est plus restrictif que le droit français : le changement d'enseignement impose de demander une nouvelle autorisation de séjour. Par ailleurs, l'étudiant ne pourra voir son changement de statut étudié sur le territoire français et devra retourner dans son pays d'origine effectuer sa démarche ;

- l'admission « à d'autres fins » (retraités, rentiers, artistes, écrivains) est accordée si le demandeur démontre qu'il dispose de ressources licites et suffisantes pour subvenir à ses besoins, et qu'il bénéficie d'un logement et d'une couverture sociale. L'autorisation de séjour est accordée pour une année minimum, renouvelable aux mêmes conditions.

On observera qu'il peut être difficile au visiteur de posséder un logement dans l'Etat membre avant d'y avoir séjourné.

2. Le regroupement familial :

Le droit au regroupement familial bénéficie aux étrangers résidant dans l'Union depuis plus d'un an et disposant d'un droit de séjour valable pour encore un an au moins. Par exception, les étudiants ne peuvent demander le regroupement familial qu'après deux années d'études.

L'admission sur le territoire est accordée au conjoint et aux enfants mineurs de l'étranger ; elle est examinée « avec bienveillance » pour les autres descendants à charge et pour les ascendants de l'étranger. Celui-ci doit démontrer qu'il dispose d'un logement adéquat et de moyens suffisants pour subvenir aux besoins de sa famille. Les personnes admises au titre du regroupement familial sont autorisées à travailler six mois après leur arrivée, ou bien avant cette date, de façon dérogatoire, si des modifications imprévues dans la composition de la famille ou dans les revenus de celle-ci rendent nécessaire l'accès au travail.

Les personnes admises au titre du regroupement familial peuvent obtenir un statut autonome pour leur séjour en cas de veuvage, divorce ou séparation de corps, décès des parents ou accès à la majorité d'un enfant.

Les règles du regroupement familial sont durcies par rapport au droit français. Ainsi, les enfants mineurs mariés ne bénéficieraient pas du regroupement, et les ascendants ne bénéficieraient plus d'un droit à l'admission. En revanche, ce droit peut être exercé à partir d'une année de séjour régulier alors que le droit français exige deux années de séjour.

3. Le statut des ressortissants des pays tiers résidant « durablement » dans l'Union :

Ce statut bénéficie aux étrangers installés depuis au moins cinq ans et possédant un titre de séjour permettant un séjour de dix ans au moins. Ce statut leur accorde les mêmes droits qu'aux citoyens de l'Union en matière d'emploi, de formation, de droit syndical et d'association, de scolarisation, d'accès au logement et à la protection sociale.

Ces étrangers doivent également bénéficier d'une protection renforcée contre « l'éloignement », c'est-à-dire l'expulsion.

La proposition est restrictive par rapport au droit français (qui exige trois années de résidence), en instaurant des conditions cumulatives pour établir la qualité de résident (résidence légale de cinq ans et possession du titre de séjour de dix ans). Elle supprimerait les possibilités admises

par l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 en faveur des parents d'enfants français, des enfants étrangers de ressortissants français, des étrangers ayant servi la France dans une unité combattante, de personnes ayant un lien particulier avec notre pays, et d'une série de catégories de personnes.

Par ailleurs, la scolarisation est une obligation légale en France, y compris pour les enfants d'étrangers en situation irrégulière.

4. Les règles générales :

La proposition considère comme irrecevable par principe toute demande de titre de séjour fournie sur le territoire (article 3), ce qui apparaît contraire à la pratique des Etats membres et quelque peu irréaliste.

Elle limite à 13 semaines par an la possibilité, pour un étranger, de s'absenter du territoire sur lequel il réside (durée augmentée de celle des congés légaux). L'étranger ayant la qualité de résident pourrait s'absenter 26 semaines au maximum.

Cette exigence peut être analysée comme une atteinte à la liberté d'aller et de venir et au respect de la vie privée. Le droit français prévoit seulement que le bénéfice de la carte de résident est suspendu si l'étranger s'absente trois années ininterrompues.

Il a déjà été mentionné que le renouvellement de titres de séjour, lorsque la nouvelle demande est présentée à un autre titre que celui qui a justifié la première admission, ne peut être présentée qu'en dehors du territoire des Etats membres. L'application de cette disposition aux cas concrets peut représenter des complications réelles pour l'étranger accompagné de sa famille, bénéficiant d'un logement ou d'une promesse d'embauche, par exemple.

*
* *

En conclusion, l'on peut constater que la proposition de la Commission apparaît globalement **plus restrictive que le droit français**. Elle présente le défaut de **constituer un système rigide, retirant toute marge de manoeuvre aux Etats membres**. Les accords bilatéraux ou unilatéraux que les Etats membres voudront passer ou renouveler avec des Etats tiers ne pourront être conclus qu'avec l'accord du Conseil.

Elle retire leur pouvoir d'appréciation aux administrations compétentes dans plusieurs domaines, notamment en garantissant à un étranger ayant acquis un titre de résident dans un Etat membre d'obtenir le même titre dans tous les autres Etats membres.

La comparaison de la proposition avec les dispositions du projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers actuellement soumis à l'examen du Parlement aboutit aux mêmes conclusions. On relèvera que ne pourraient être maintenus :

- l'admission à titre « scientifique », de « profession artistique et culturelle » ;

- la rédaction de l'article 4 énumérant les bénéficiaires de la carte de séjour temporaire au titre de la « vie privée et familiale », trop large quant à ses bénéficiaires ;

- le statut spécial accordé au retraité qui a établi sa résidence habituelle hors de France ;

- les modalités du regroupement familial, qui sont plus larges que celles du texte de la Commission.

D'une façon générale, la proposition a été **considérée comme très prématurée par les négociateurs français et étrangers**. Notre gouvernement a regretté l'absence d'étude comparative des droits nationaux et de réflexion générale avant sa présentation par la Commission.

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

L'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

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

Malgré l'absence d'empressement des Etats membres à ouvrir les négociations sur le projet, l'insistance de la Commission européenne a eu pour conséquence un premier examen par le groupe de travail « migration » et par le comité K4 (qui font partie des structures de travail de la coopération justice-affaires intérieures). Le texte a été présenté formellement par la Commission au Conseil en décembre 1997.

La plupart des Etats membres ont réagi de façon négative à la proposition de convention, qui a pour effet de heurter l'équilibre atteint

par les législations nationales, tant, semble t-il, pour les pays les plus rigoureux dans leur politique d'immigration -ainsi le représentant allemand a montré une hostilité totale à l'encontre du texte - que pour les pays plus « laxistes ».

La France a manifesté son opposition à l'approfondissement de l'examen du projet avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, qui officialise l'examen des questions d'immigration dans un cadre juridique nouveau.

• **Calendrier prévisionnel :**

Aucun.

• **Conclusion :**

La Délégation pourrait, au regard de l'impact qu'un tel projet peut avoir sur la législation et la pratique nationale, nommer un Rapporteur d'information sur cette proposition de convention. Celui-ci pourrait, après un examen plus approfondi, prenant en considération les négociations qui auront lieu dans les mois à venir et l'évolution du texte, proposer des conclusions à la Délégation.

Après l'intervention de **M. François Loncle**, qui a estimé que la nouvelle loi sur l'entrée et le séjour des étrangers en France devrait constituer une base pour les négociations en vue d'une harmonisation européenne, la Délégation a retenu le principe d'un rapport d'information afin de suivre l'évolution des négociations sur la proposition de convention.

DOCUMENT UE 110

n° 10407/1/97 du 2 octobre 1997

DOCUMENT UE 111

n° 10407/2/97 du 29 octobre 1997

DOCUMENT UE 117

n° 10407/3/97 du 14 novembre 1997

DOCUMENT UE 121

n° 10407/5/97 du 25 novembre 1997

PROJET D'ACTION COMMUNE

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

Ce projet, auquel la Délégation a apporté son soutien le 4 décembre 1997, **a fait l'objet d'un accord de l'ensemble des Etats membres lors du récent Conseil « Justice-Affaires intérieures » du 19 mars** (à l'exception d'une réserve d'examen parlementaire belge).

Il a pour objectif essentiel d'incriminer les personnes qui contribuent au fonctionnement d'une organisation criminelle sans commettre elles-mêmes de délit. Il s'agit de toute personne qui contribue à la perpétration d'infractions liées au terrorisme, au trafic de stupéfiants, aux autres formes de criminalité organisée ou 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 (le texte du projet fait référence à l'article 3 paragraphe 4 de la Convention d'extradition de 1996 qui a ainsi défini cette notion).

Cette notion correspond à celle d'« association de malfaiteurs » incriminée par l'article 450-1 du Code pénal.

Le texte inclut expressément dans son champ d'application les personnes morales telles les sociétés écrans ou exerçant de réelles activités industrielles ou commerciales, complices ou donneurs d'ordre d'une organisation criminelle.

On rappellera qu'aucune modification législative ne devra être apportée au droit français, qui s'est déjà adapté pour combattre ce type de criminalité. D'autres Etats membres (la Belgique, par exemple) devront modifier leur législation pénale en conséquence de l'adoption de cette action commune.

Le projet comporte une obligation d'évaluation de la mise en oeuvre de l'action commune, c'est-à-dire l'adaptation des législations à la charge du Conseil (la première évaluation doit avoir lieu avant fin 1999).

DOCUMENT UE 120

N° 12337/97 du 18 novembre 1997

RESOLUTION DU CONSEIL
sur les mesures à adopter en matière de **lutte**
contre les **mariages de complaisance**

Le projet de résolution, dont la première version avait été soumise au Parlement, le 29 décembre (datée du 18 novembre) **a en réalité été adoptée dès... le 4 décembre 1997 par le Conseil** : on regrettera que le délai d'un mois accordé aux Assemblées pour permettre l'examen des propositions d'actes communautaires ne soit pas en vigueur pour l'examen des documents relevant de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

La résolution engage les Etats membres à prévoir dans leur réglementation nationale des modalités de contrôle *a posteriori* de la réalité d'un mariage, lorsque des présomptions donnent à penser qu'il s'agit d'un mariage de complaisance, destiné à détourner les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers.

Le projet initial de la présidence luxembourgeoise prévoyait également une possibilité de contrôle *a priori* : les représentants des Etats membres ont massivement rejeté cette suggestion. On rappellera qu'en France, l'article 175-2 du code civil permet à l'officier d'état civil chargé de célébrer le mariage de saisir le Procureur de la République lorsque des indices sérieux laissent présumer le défaut de consentement sur le fondement de l'article 146 du même code (le mariage demandé dans un but autre que l'union matrimoniale est assimilé au défaut de consentement). Cependant, l'irrégularité du séjour de l'étranger n'est pas de nature à constituer un empêchement légal à la célébration du mariage, en vertu de la circulaire du 17 mai 1994.

On soulignera que cette procédure est assez rarement mise en oeuvre par les maires et son aboutissement est incertain : l'absence d'intention matrimoniale ou le vice de consentement des postulants au mariage s'avère difficile à établir. Une enquête réalisée en 1996 par le ministère de la

Justice indique que 657 saisines de parquets ont été enregistrées en 1995 (concentrées, à 82 %, dans douze tribunaux de grande instance). Les procureurs ne se sont opposés qu'à 12 % des mariages, mais les intéressés ont pu renouveler leur tentative dans une autre commune. (Ont été célébrés en 1995 environ 24.000 mariages entre un français et un étranger).

La difficulté d'organiser un contrôle a priori tout à la fois efficace et respectueux des libertés individuelles a conduit les négociateurs des Etats membres à préférer la solution consistant à contrôler la réalité du mariage *a posteriori*, c'est-à-dire au moment de la demande de titre de séjour de l'étranger qui était sans titre de séjour ou sans titre de résidence au moment du mariage.

La résolution prévoit le retrait du titre de séjour ou le refus de renouvellement s'il est établi que le mariage est une union de complaisance.

La résolution n'apporte aucun ajout au droit français, qui autorise le Préfet auprès duquel la demande de titre est présentée à recourir aux services de police pour vérifier l'absence de fraude et la réalité du mariage. La jurisprudence constante du Conseil d'Etat permet en outre au Préfet de tirer les conséquences du détournement de la procédure, et lui enjoint de refuser le titre de séjour, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir (notamment avis du Conseil d'Etat du 9 octobre 1992, ABIHILALI).

La résolution a été adoptée avec une particulière rapidité, ce qui montre son caractère peu novateur. Elle ne constitue d'ailleurs qu'un engagement politique, sans caractère contraignant. Elle prévoit toutefois un examen de son application chaque année, à partir de 1999.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation, après avoir examiné les projets d'actes relevant des titres V et VI du Traité sur l'Union européenne transmis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale du 4 décembre 1997 au 8 avril 1998 (n^{os} E 99 à E 125), a adopté les conclusions suivantes :

La Délégation,

I. Sur le projet de convention portant établissement du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile (documents UE 106, 107, 109 et 119),

Considérant qu'il convient de faciliter et d'accélérer le traitement, par les Etats membres, des demandes d'asile ainsi que le prévoit la Convention de Dublin de 1990,

Considérant que le projet de système Eurodac est à même de faciliter ce traitement pour les administrations nationales compétentes,

- 1. Soutient le projet de convention ;**
- 2. Considère que la gestion du système doit être confiée à l'un des Etats membres qui font face à un nombre élevé de demandes d'asile, afin que la plus grande expérience et efficacité puisse être apportée au fonctionnement du système ;**
- 3. Estime que la proposition de certains Etats membres tendant à relever les empreintes digitales des immigrants illégaux doit être examinée favorablement ;**

4. Considère cependant que cet examen devrait être dissocié de la négociation en cours, afin de ne pas retarder la signature et l'entrée en vigueur de la convention « Eurodac » ;

5. Demande que la question de la prise et de la conservation des empreintes des immigrants illégaux soit étudiée en lien avec les décisions du Comité exécutif Schengen ;

6. Appelle à nouveau l'attention de la Commission des affaires étrangères et de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la portée de ce document, susceptible d'une évolution nécessitant une vigilance particulière de la part de l'Assemblée, s'agissant de matières sensibles au regard des droits des personnes et des libertés publiques.

II. Sur le projet d'action commune relative à l'incrimination de la corruption dans le secteur privé (documents UE 122 et 124),

- appelle l'attention de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur l'incidence que peut avoir le projet d'acte sur le droit national,

III. Sur le projet de convention relative à l'entraide judiciaire pénale (documents UE 101, 103, 113 et 123),

- appelle l'attention de la Commission des Affaires étrangères et de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de convention, au vu de l'importance de son impact sur les procédures d'entraide judiciaire et, plus généralement, sur la lutte contre la criminalité organisée en Europe.