



N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 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 9 avril 1988 au 6 octobre 1988 (n^{os} UE 126 à UE 153)**

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 ; MM. Jean-Louis Bianco et Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, 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.....	9
SOMMAIRE DÉTAILLÉ DES PROJETS D'ACTES DE L'UNION EXAMINES	11
CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	53
ANNEXE : INFORMATION SUR LES PROJETS D'ACTES TRANSMIS A LA DELEGATION EN APPLICATION DE L'ARTICLE 6 BIS DE L'ORDONNANCE N° 58-1100 DU 17 NOVEMBRE 1958	57

MESDAMES, MESSIEURS,

La Délégation a examiné, le 8 octobre, onze projets d'actes de l'Union relevant du titre VI du traité sur l'Union européenne (coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures), que le Gouvernement a transmis au Parlement. En revanche, aucun document relevant du titre V (politique étrangère et de sécurité commune) ne nous a été transmis.

Certains de ces textes ont fait l'objet d'une adoption ou d'un accord politique au cours de ces dernières semaines : la convention concernant le retrait du permis de conduire, l'action commune incriminant la participation à une organisation criminelle, la très importante convention sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale, enfin la création d'un réseau judiciaire européen qui apportera sa contribution à un meilleur fonctionnement de l'entraide judiciaire pénale.

La coopération à Quinze progresse donc dans ces domaines difficiles, où des traditions juridiques anciennes et des pratiques très différentes séparent pourtant les Etats membres : la négociation de la convention relative aux décisions de justice intervenant en matière de divorce et de garde des enfants constitue un exemple encourageant.

Plusieurs autres textes revêtent également une grande portée : certains feront l'objet de conclusions appelant à des modifications.

Au regard des avancées des derniers mois, le Rapporteur est en mesure de dresser un bilan positif des travaux qui se déroulent dans le domaine de la justice et des affaires intérieures : les négociations ont pris un « rythme de croisière » et progressent réellement. Certes, beaucoup d'actes adoptés ont une valeur normative faible, mais des conventions très importantes ont été adoptées. Sur ce dernier point, il convient d'appeler l'attention du Gouvernement sur l'autre volet de ce travail, qui est celui de la ratification : le Gouvernement doit donner l'exemple d'une ratification

rapide des conventions - à l'instar du Royaume-Uni - et engager ses partenaires à accélérer les procédures de ratification.

A côté de l'adoption d'actes à caractère normatif, progressent également les nouvelles coopérations policières (ainsi l'action commune relative à la fraude aux cartes de paiement) et, surtout, la coopération judiciaire avec, par exemple, le nouveau Réseau judiciaire européen. Enfin, la convention sur l'entraide judiciaire pénale paraît très prometteuse en termes de nouveaux moyens mis à la disposition des juges dans leurs enquêtes.

Le Rapporteur évoquera, par ailleurs, l'évolution prévisible de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Le Traité d'Amsterdam a introduit un nouveau titre dans le traité instituant la Communauté européenne : le titre IV, intitulé « *visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes* ». Il s'agit de mettre en place, en cinq ans, un espace de liberté, de sécurité et de justice dans les quinze Etats membres. Cet objectif sous-entend la libre circulation des personnes (ainsi qu'elle est assurée aujourd'hui dans l'espace Schengen), mais aussi la prise ou le perfectionnement de mesures - on pourrait presque parler de « politiques » - en matière de contrôle aux frontières extérieures, d'asile, d'immigration et de lutte contre la criminalité. S'y ajoute l'objectif consistant à accélérer la coopération judiciaire en matière civile, afin que les droits et les intérêts des citoyens soient mieux protégés, notamment dans leurs activités commerciales.

Après l'entrée en vigueur du nouveau traité, ces domaines resteront, pendant cinq ans, soumis au principe de l'unanimité. A l'issue de cette période transitoire, ces matières devraient être soumises à la procédure communautaire, si l'ensemble des Etats membres en décident ainsi à l'unanimité (article 67 nouveau). Dans ce cas, l'initiative des textes appartiendra exclusivement à la Commission européenne, le Parlement européen participera à l'élaboration des textes par la codécision, l'adoption au Conseil aura lieu à la majorité qualifiée. Dès à présent, le nouveau traité donne compétence à la Cour de justice des Communautés européennes.

On rappellera que certaines règles relatives aux visas de court séjour (la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa, le modèle type de visa) sont déjà soumises à la procédure de la majorité qualifiée depuis 1996, en vertu du Traité de Maastricht. On soulignera, en outre, que les procédures et conditions de délivrance des visas et les règles en matière de visa uniforme seront, en tout état de cause,

adoptées à la majorité qualifiée dans cinq ans (article 67, point 4). Dans ce domaine des visas, la communautarisation revêt donc un caractère plus automatique que dans les autres domaines.

Si les travaux progressent à un rythme satisfaisant, la question du passage à la majorité qualifiée, qui est au centre de la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 31 décembre 1997, ne revêtira plus un caractère aussi crucial. On soulignera que dès à présent, des réunions conjointes prennent place avec les pays d'Europe centrale et orientale, futurs membres de l'Union, dans le but de rapprocher progressivement, voire d'aligner leur politique de visa, de frontières ou d'immigration. La lutte contre la criminalité organisée fait aussi partie de ces échanges. La dynamique créée par la coopération justice-affaires intérieures depuis 1992 est visible et s'étend à l'extérieur de l'actuelle Union, sans même que le passage à la majorité qualifiée se soit avéré nécessaire.

On mentionnera enfin ce qu'il advient du troisième pilier « résiduel » : la coopération policière - notamment l'action d'Europol - ainsi que la coopération judiciaire en matière pénale demeureront des coopérations intergouvernementales. Toutefois, le Traité d'Amsterdam apporte deux modifications : d'une part, pourront être prises des « décisions-cadres » - qui s'apparentent à la directive - et, d'autre part, la Cour de justice sera compétente pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des actes pris.

De l'ensemble de ces transformations, les Etats membres signataires d'Amsterdam ont escompté l'approfondissement, l'accélération de la coopération et une certaine harmonisation du droit, lorsqu'il y va de la sécurité des personnes.

Le Rapporteur est persuadée que ces résultats seront atteints. En revanche, deux aspects du traité appellent sa réserve : le protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, d'une part, le protocole sur la position du Danemark, d'autre part (respectivement protocoles 4 et 5 annexés au traité d'Amsterdam). Par le premier protocole, le Royaume-Uni et l'Irlande s'excluent du nouveau titre sur la libre circulation des personnes. Ils pourront néanmoins, en cas d'intérêt particulier, participer à l'adoption et à l'application d'une mesure négociée par le Conseil. Le Danemark bénéficiera, par le deuxième protocole, d'une exemption au nouveau titre, ménagée dans le souci d'éviter des difficultés de ratification. Toutefois, le Danemark s'éloignera moins de la construction européenne, dans la mesure où il a ratifié les accords de Schengen.

On ne peut que regretter que trois pays de l'Union se tiennent ainsi à l'écart d'un domaine appelé à faire l'objet d'une législation communautaire et d'une coopération plus étroite.

En revanche, la place de la France dans cette construction ne suscite pas d'inquiétude : notre pays apparaît très « en avant » dans beaucoup de négociations, et sa capacité de proposition et d'impulsion s'exerce pleinement. Il est souhaitable que cette volonté d'implication de nos représentants soit maintenue dans les prochaines années.

*
* *

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

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

	Pages
UE 126, 128 et 143	Déchéance du droit de conduire 13
UE 127, 129, 137, 138 et 139	Entraide judiciaire en matière pénale 15
UE 130 et 131	Système Eurodac pour les empreintes digitales des demandeurs d'asile..... 21
UE 132 et 133	Participation à une organisation criminelle dans les Etats membres .. 25
UE 134, 135 et 136	Compétence, reconnaissance et exécution des décisions en matière matrimoniale..... 27
UE 140, 141, 147 et 148	Identification, dépistage, gel et confiscation des produits du crime 31
UE 142, 144 et 151	Fraude aux cartes de paiement 35
UE 145 et 146	Projet de décision du comité institué par l'article 18 de la convention de Dublin..... 38
UE 149 et 150	Création d'un réseau judiciaire européen..... 41
UE 152	Protection temporaire des personnes déplacées..... 43
UE 153	Projet d'instrument sur la corruption dans le secteur privé 47

DOCUMENT UE 126

N° 6028/98 du 20 février 1998

DOCUMENT UE 128

N° 6812/98 du 13 mars 1998

DOCUMENT UE 143

N° 8383/98 du 4 juin 1998

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

Les représentants des quinze Etats membres ont signé la convention le 18 juin dernier après sept années de négociation.

La Délégation avait procédé à l'examen du projet à trois reprises et, dernièrement, le 9 avril 1998 : elle s'était déclarée favorable au texte, dès lors que la négociation avait rétabli la possibilité de l'exécution directe, dans l'Etat de résidence de l'auteur de l'infraction, de la décision de suppression du permis de conduire prise par l'Etat de l'infraction. Le Gouvernement, dès l'origine favorable à cette solution, relativement simple et directe, a levé sa réserve d'examen lorsqu'elle a été admise par ses partenaires.

L'application de la convention permettra de rendre exécutoires dans toute l'Union les décisions de déchéance du droit de conduire, alors que, jusqu'à présent, les conducteurs ayant commis une infraction justifiant le retrait ou la suspension du permis bénéficiaient d'une quasi impunité en rentrant dans leur pays de résidence.

La convention porte sur les décisions de déchéance prises à la suite d'infractions graves à la réglementation routière : conduite imprudente ou dangereuse, entraînant ou non la mort ou des blessures, ou créant des risques graves, délit de fuite, alcoolémie au volant, conduite à une vitesse supérieure à la vitesse autorisée, conduite par une personne déchue du

droit de conduire, ou tout autre infraction ayant donné lieu à un retrait de permis d'au moins six mois.

La convention institue le principe selon lequel l'Etat de l'infraction notifie sans délai la décision de suspension ou de retrait aux autorités centrales (administratives ou judiciaires) de l'Etat de résidence et que, dès réception de cette notification, ce dernier Etat l'exécute. L'exécution peut être directe, ou bien intervenir par l'intermédiaire d'une nouvelle décision judiciaire ou administrative ayant le même effet.

La Cour de justice des Communautés européennes sera compétente pour statuer sur tout différend concernant l'interprétation ou l'application de la convention. Sa compétence pour statuer à titre préjudiciel n'est prévue que lorsque les Etats membres ont fait une déclaration dans ce sens en annexe à la convention.

L'entrée en application de la convention est prévue selon des modalités originales au regard des dispositions habituelles figurant dans les conventions du troisième pilier : elle pourra avoir lieu avant même l'entrée en vigueur du texte (à l'issue de l'ensemble des ratifications). Un Etat ayant ratifié la convention peut déclarer qu'il appliquera les dispositions de la convention à l'égard des autres Etats membres ayant fait la même déclaration.

En conclusion, on précisera que la convention n'opère aucune harmonisation des peines prévues par les droits nationaux pour les infractions qu'elle vise.

DOCUMENT UE 127

N° 6414/98 du 3 mars 1998

DOCUMENT UE 129

N° 6845/98 du 13 mars 1998

DOCUMENT UE 137

N° 5767/98 du 10 février 1998

DOCUMENT UE 138

N° 7005/98 du 23 mars 1998

DOCUMENT UE 139

N° 7515/98 du 7 avril 1998

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 :

La France fut l'initiatrice du projet pendant sa Présidence, au premier semestre 1995 : c'est à la suite de sa 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 :**

15 avril 1998 au 9 juillet 1998.

• **Procédure :**

Unanimité au Conseil de l'Union européenne.

• **Motivation et objet :**

Le présent projet a déjà été examiné par la Délégation dans ses précédentes versions de négociation en 1996 et 1997, ainsi qu'en avril 1998. Ce projet a par ailleurs été intégré par le Conseil européen dans le Programme d'action relatif à la criminalité organisée adopté à Amsterdam en juin 1997.

Le projet de convention se réfère à des conventions antérieures : la convention d'entraide judiciaire pénale du Conseil de l'Europe de 1959 et son protocole additionnel de 1977, la Convention d'application de l'Accord de Schengen de 1990 ; s'y ajoute le Traité Bénélux de 1962. Le projet intègre en quelque sorte ces bases juridiques anciennes dans le droit de l'Union européenne, afin de les compléter et de faciliter leur application. L'objectif poursuivi est de parvenir à une entraide « efficace et rapide », chacun des Etats membres « exprimant sa confiance dans la structure et le fonctionnement des systèmes juridiques et dans la capacité de tous les Etats membres de garantir un procès équitable ». Toutefois, **la référence la plus importante est ici la Convention de Schengen, qui affirme le principe de la communication directe entre autorités judiciaires, la transmission ministérielle devenant l'exception.** L'extension de ce principe à l'ensemble des Etats membres ne peut évidemment qu'être approuvée. Cette extension garde tout son intérêt, même après la mise en oeuvre du Traité d'Amsterdam, dans la mesure où trois Etats membres restent à l'écart du « système Schengen » : le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark. La convention, en revanche, leur sera applicable

L'on peut toutefois se demander, comme le souligne le Parlement européen⁽¹⁾, si la référence à des bases juridiques anciennes est de nature à permettre la réalisation de l'objectif fixé. N'aurait-il pas été préférable d'élaborer un texte distinct plus adapté à la situation politique actuelle de l'Union, ainsi qu'aux besoins des magistrats dans leur lutte contre la criminalité organisée ?

⁽¹⁾ Rapport de M. Stéphane Buffet pour la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures et avis de M. Wolfgang Ullmann, au nom de la Commission juridique et des droits des citoyens. 30 mars 1998, P.E. 225-447.

• **Contenu et portée :**

Le projet établit le principe selon lequel **les demandes d'entraide et les échanges spontanés d'information ont lieu directement entre les autorités judiciaires**. Il en sera de même des dénonciations en vue de poursuite devant les tribunaux d'un autre Etat membre (articles 14 et 15).

La réaffirmation de ce principe revêt une grande portée ; cependant l'une des versions du texte ouvre aux Etats membres une possibilité de déroger purement et simplement à ce principe (article 15 point 3). Ce sont le Royaume-Uni et l'Irlande qui sont à l'origine de cette demande de dérogation : ces pays n'acceptent pas le contact direct entre autorités : les demandes d'entraide (commissions rogatoires internationales, par exemple) devront toujours transiter par le Home Office. Votre rapporteur ne peut que regretter une telle dérogation eu égard à l'importance d'une communication rapide entre les juges, et constater qu'une fois de plus, le Royaume-Uni et l'Irlande restent en marge des procédures de l'Union. Cette mesure d'« opting out » entraîne en outre des mesures de réciprocité de la part des pays qui admettent entre eux la transmission directe, et qui la refuseront dans les relations judiciaires avec les magistrats anglais et irlandais.

Les autres dispositions à présent acceptées par la plupart des délégations traitent des aspects suivants :

- la restitution des objets obtenus illégalement à leur propriétaire légitime (article 5) ;

- l'autorisation des livraisons surveillées sur le territoire d'un autre Etat membre dans le cadre d'enquêtes pénales, lorsque les infractions commises sont susceptibles de donner lieu à extradition (article 10) ;

- l'envoi et la remise d'actes de procédures (aux personnes se trouvant sur le territoire d'un autre Etat membre), qui pourra avoir lieu directement par la voie postale. Ce principe est posé pour le cas général, l'envoi par l'intermédiaire des autorités compétentes de l'Etat membre requis restant de mise dans les cas où la voie postale reste sans résultat ou apparaît inappropriée, (article 11) ;

- les auditions de témoins ou d'experts par vidéoconférence. Le texte (article 12), bien qu'encore incomplet, représente une grande innovation ;

- le transfèrement temporaire de personnes détenues pour les besoins d'une instruction (article 13) ;

- la possibilité d'obtenir auprès de l'Etat membre requis la possibilité d'opérer des enquêtes discrètes sur son territoire, pour des faits donnant lieu à extradition (article 15 bis) ;

Enfin, l'article 17 précise que la convention ne peut faire l'objet d'aucune réserve - hormis celle déjà mentionnée - pour la regretter - de l'article 15, paragraphe 3.

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

Les dispositions relatives à l'envoi des actes de procédure ne nécessiteront pas de modification de la législation. En revanche, l'article 706-32 du code de procédure pénale, qui autorise les livraisons surveillées dans le cadre d'une enquête sur un trafic de stupéfiants, devra voir son champ d'application élargi.

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

La négociation du texte, entamée depuis trois années, s'avère difficile, ce qui ne surprend pas s'agissant d'un domaine de souveraineté, dans lequel les Etats membres essaient **d'instituer les mécanismes d'une justice plus efficace tout en protégeant les droits de la personne**. En outre, ces Etats ne souhaitent pas abandonner certaines procédures centralisées qui leur permettraient de s'assurer le contrôle de l'information sur les enquêtes en cours, dont ils se trouveraient dépossédés si tous les échanges d'information s'établissaient directement entre les services judiciaires et policiers.

En même temps, certains Etats souhaitent que la future convention prenne en compte l'ensemble des méthodes d'enquête, y compris les plus modernes, ainsi que les différents aspects de la coopération : la saisie d'objets, la perquisition. Après avoir ouvert des négociations sur ces derniers points, les représentants des Etats membres ont décidé de les exclure des discussions afin de ne pas compromettre la conclusion prochaine de celles-ci.

Ces péripéties illustrent la difficulté des travaux du troisième pilier : l'exigence de l'unanimité tend à reporter les décisions difficiles. L'on ouvre ainsi plusieurs négociations successives (ainsi pour la convention sur l'extradition) et l'on disperse dans plusieurs actes des dispositions complexes, privant l'ensemble de cohérence et compliquant l'utilisation des textes par les praticiens. La mise en oeuvre du Traité d'Amsterdam ne portera pas remède à ces difficultés, le domaine de la coopération judiciaire pénale restant soumis au principe de l'unanimité.

Malgré ces difficultés, la négociation entre les Quinze a progressé sur toutes les questions évoquées plus haut, parvenant à une version « consolidée » pour plusieurs articles. Le projet reste néanmoins très incomplet (articles ou sous-articles manquants).

La principale question non résolue concerne les possibilités d'interception légale des télécommunications. Les nouveaux systèmes de télécommunication par satellite (téléphones portables) privent, en effet, les autorités judiciaires de la possibilité de contrôler les cibles en temps réel, comme elles le faisaient par les écoutes des postes fixes, car elles doivent avoir recours à des fournisseurs d'accès (station terrestre) situés sur le territoire d'un autre Etat membre.

Ainsi, il existe actuellement une station terrestre capable d'intercepter les communications par satellite. Cette station, nommée Iridium, est située en Italie, et couvre une partie du territoire européen. Trois autres stations devraient, à terme, couvrir tout le territoire européen.

Cette situation a pour conséquence que seul l'Etat sur le territoire duquel est située la station peut pratiquer l'écoute. Le magistrat demandeur de l'écoute doit donc, dans un premier temps, effectuer une demande à l'Etat de la station (l'Italie). Cette relation bilatérale serait facile s'il n'était pas, en outre, nécessaire de demander l'accord de l'Etat dans lequel se trouve (où se déplace) la « personne-cible » ; ce peut être un troisième, voire un quatrième Etat.

L'équilibre juridique et opérationnel s'avère très difficile à trouver. Les Etats membres ont le souci de la protection due à leurs ressortissants, et aussi le souci de maîtriser l'information relative aux délinquants se trouvant sur leur territoire. La convention doit améliorer les conditions de travail des magistrats - leur éviter d'adresser plusieurs demandes pour pratiquer l'écoute d'une personne - et instaurer un socle de règles juridiques qui ne soient pas trop liées à la technologie.

Les Etats membres ont des positions assez divergentes : certains préféreraient sans doute même l'absence de règles, qui permet l'écoute sur tout le territoire européen sans effectuer les demandes qui ont été décrites. (Une station située au Royaume-Uni permet déjà de capter les signaux émis sur le territoire européen ; le recours à cette station est utilisé par le juge britannique, quel que soit l'Etat sur lequel se trouve la personne, semble-t-il).

La définition des procédures est donc délicate, mais l'on constate une réelle volonté d'aboutir.

- **Calendrier prévisionnel :**

La négociation pourrait aboutir fin 1998 ou au début 1999.

- **Conclusion :**

Ce domaine apparaît comme symbolique, démontrant combien se justifie une logique de coopération dans le cadre de l'Union européenne. Les technologies nouvelles doivent être utilisées par les forces de police et les magistrats d'autant qu'elles sont utilisées par les délinquants. La définition d'une base juridique pour l'utilisation des stations d'interception par les magistrats des Quinze est indispensable et urgente : l'utilisation de ce moyen d'enquête peut en effet porter des effets dissuasifs. L'exigence d'efficacité doit par ailleurs se concilier avec le respect des droits de l'homme. Néanmoins, le Rapporteur tient à souligner que les écoutes pratiquées par les magistrats sont juridiquement encadrées (en France comme en Europe en général) et qu'elles ne donnent pas lieu à des dérives. Aussi faut-il mettre en place le système le plus souple possible, en évitant au juge d'adresser des demandes multiples. La solution la plus souhaitable consisterait vraisemblablement à établir une relation bilatérale entre le magistrat instructeur et l'Etat qui détient la station d'interception.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Pierre Brana** a souhaité savoir à partir de quel moment les interceptions des communications par satellite pourraient s'effectuer sur tout le territoire européen.

Mme Nicole Ameline a indiqué, en réponse, que le problème soulevé était plus juridique que technique, les autorités judiciaires n'ayant accès aux installations permettant l'interception des communications par téléphones portables qu'au prix de demandes d'entraide multiples et complexes. L'esprit du texte proposé est de faciliter l'accès à ces stations d'interception le plus rapidement possible.

DOCUMENT UE 130

N° 6191/1/98 du 27 février 1998

DOCUMENT UE 131

N° 6191/2/98 du 13 mars 1998

PROJET DE CONVENTION
portant **création du système « Eurodac »** pour la comparaison
des **empreintes digitales des demandeurs d'asile**

Le projet de convention est soumis à la négociation entre des représentants des Etats membres depuis le début 1996 et a été examiné par la Délégation à plusieurs reprises.

On rappellera que la création d'Eurodac a été souhaitée par les Etats membres - en particulier ceux faisant face à un nombre élevé de demandes d'asile - pour améliorer le fonctionnement de la Convention de Dublin de 1990 relative à la détermination de l'Etat membre responsable d'une demande d'asile, entrée en vigueur le 1er septembre 1997.

Ce système permettra de vérifier plus facilement et rapidement si une personne a déjà présenté une demande d'asile dans un des Etats membres et d'éviter ainsi que plusieurs Etats membres n'examinent parallèlement des demandes d'asile présentées par la même personne. Il permettra aussi d'éviter que des demandeurs d'asile ne soient renvoyés successivement d'un Etat membre à l'autre sans qu'aucun d'entre eux ne reconnaisse qu'il est responsable de l'examen de la demande.

La plupart des dispositions du projet font l'objet d'un accord de principe de l'ensemble des délégations. La présidence autrichienne, sur mandat du Conseil, s'efforce d'obtenir une signature rapide de la convention. Cependant la question la plus difficile a été « extraite » de la négociation pour faire l'objet d'un protocole séparé : il s'agit de la saisie et de la conservation des empreintes digitales des immigrants illégaux. L'Allemagne et l'Autriche, pays actuellement soumis à un afflux d'immigrants, ont souhaité que soient prélevées les empreintes des personnes en situation irrégulière sur le territoire des Etats membres,

lorsqu'elles sont appréhendées (en particulier lorsqu'elles ne présentent pas de document d'identité). Cette suggestion a été ensuite soutenue par les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Selon ces pays, la comparaison des empreintes permettrait de rendre difficile une pratique courante consistant à pénétrer dans un Etat membre puis à poursuivre le voyage afin de demander l'asile dans un autre pays que le pays d'arrivée, ce qui fausse l'application des mécanismes prévus par la Convention de Dublin.

• **La question de la prise d'empreintes des immigrants irréguliers...**

Le Conseil, réuni les 28 et 29 mai 1998, a décidé qu'il sera établi un protocole distinct afin **d'étendre le système Eurodac aux empreintes digitales des immigrants illégaux**. Cette solution répond au souhait de la France, attachée à une entrée en vigueur rapide de la convention, et souhaitant que cette extension du rôle d'Eurodac soit examinée de façon autonome et approfondie. La Délégation a soutenu ce dernier point de vue dans ses conclusions adoptées le 9 avril dernier.

Mais, malgré la décision du Conseil, la présidence autrichienne joint à nouveau à la négociation la question de la prise des empreintes des ressortissants d'Etats tiers, comme le montre un document du 26 juin 1998 (9900/98). Il apparaît en fait que les représentants des Etats membres hésitent encore sur la solution à retenir : insertion dans la convention ou protocole additionnel ?

Le désaccord entre les Quinze porte également sur une question de fond, à savoir l'étendue de l'application des dispositions de la convention. Il existe en effet deux conceptions relatives à la prise d'empreintes des immigrants illégaux. La première, la plus large, consiste à relever et conserver les empreintes de *toute personne trouvée en situation irrégulière sur le territoire des Etats membres*. Il s'agit alors d'un instrument de contrôle de l'immigration et d'un outil à caractère presque systématique pour opérer la réadmission d'un étranger en situation irrégulière auprès de l'Etat qui, par défaut de surveillance de ses frontières extérieures, l'a laissé entrer sur son territoire. Cette version assimile de fait les demandeurs d'asile aux immigrants clandestins. Cette solution « large » semble au gouvernement français disproportionnée par rapport aux besoins de l'application de la convention.

L'autre conception, plus limitée, admettrait que soient relevées les empreintes *d'immigrants au moment du franchissement irrégulier d'une frontière « extérieure »* - au sens de la Convention de Schengen - de l'Union : frontière terrestre extérieure, aéroport, port.

La Belgique et le Luxembourg sont favorables à cette dernière solution, reflétant une conception plus limitative.

- **... au regard du droit français**

La signalisation des étrangers en situation irrégulière en France distingue deux cas :

- lorsque la situation irrégulière de l'étranger est mise en évidence à la frontière extérieure : la procédure mise en oeuvre est la procédure administrative de non-admission, qui prévoit le relevé d'un certain nombre de renseignements sur l'étranger, mais non le relevé des empreintes digitales, sauf cas de demande d'asile. Dans ce dernier cas, les empreintes deviennent propriété de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et ne peuvent être consultées que selon des modalités d'enquête très restrictives. Les données ne sont pas archivées de façon centralisée ;

- lorsque la situation irrégulière de l'étranger est mise en évidence dans la zone frontalière et/ou à l'intérieur du territoire, les renseignements, beaucoup plus complets, concernant la personne font l'objet d'un procès-verbal et d'un traitement judiciaire. Les empreintes digitales sont relevées afin de déjouer les identités multiples et les récidives, et de lutter contre les filières d'immigration clandestine. Les données relatives aux situations irrégulières sont enregistrées dans un fichier central.

Les modifications exigées par l'Allemagne et l'Autriche conduiraient donc la France à élargir les renseignements pris à l'occasion d'une procédure de non-admission : les fonctionnaires de la Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) devraient relever les empreintes des personnes auxquelles ils refusent l'admission sur le territoire.

Cette extension n'est, à notre avis, pas souhaitable : il est préférable de s'en tenir à la considération selon laquelle la personne contrôlée à une frontière extérieure de l'espace Schengen, n'a pas commis un délit, même si elle ne remplit pas les conditions du franchissement de la frontière. Elle n'a pas, selon notre droit, commis un délit, aussi n'y a-t-il pas lieu de prélever, de conserver et centraliser ses empreintes et autres renseignements si elle n'effectue pas de demande d'asile.

En revanche, la conservation dans un fichier européen des renseignements et empreintes de personnes en infraction en raison de leur présence irrégulière sur le territoire de l'Union doit être envisagée. N'y a-t-il pas lieu alors d'envisager un fichier distinct, plutôt que de mêler de

façon systématique ces informations à celles concernant les demandeurs d'asile. On relève dans la proposition un amalgame peu confortable : il serait préférable d'envisager la création d'un fichier (ou simplement un système d'échange d'informations sur les immigrants clandestins récidivistes, ou liés à des filières) dans le cadre de la politique d'immigration de l'Union. Seraient alors étudiées les caractéristiques de ce fichier européen, les objectifs réels de sa création, et les motifs du signalement des personnes dans le fichier.

Les administrations en charge de l'examen des demandes d'asile pourraient y avoir accès.

Cette question ne semble pas, pour l'instant, évoluer vers une solution acceptable pour tous.

On soulignera que l'hypothèse d'un fichier d'empreintes digitales des étrangers en situation irrégulière est également débattue au sein du Comité exécutif Schengen, où ce fichier apparaît comme un élément au sein d'un ensemble plus large de mesures de lutte contre l'immigration clandestine. Il conviendrait de clarifier la façon dont ces deux négociations se déroulent, parallèlement, sur le même thème.

• **Les autres questions pendantes**

Par ailleurs, la question du **siège d'Eurodac** est toujours débattue. Le Parlement européen avait émis, le 15 janvier 1998, l'idée de confier la gestion d'Eurodac à la Commission européenne (laquelle n'avait rien demandé), avec un financement communautaire. Il semble qu'une très large majorité de délégations a été favorable à cette suggestion lors du dernier Conseil, ce qui laisse la France, qui s'y oppose, très isolée.

Bien que cette question du siège paraisse intervenir de façon prématurée, elle a en réalité des prolongements importants sur les termes de la convention : selon que la gestion d'Eurodac est confiée à la Commission ou à un Etat membre, les dispositions concernant le financement ou l'autorité de contrôle ne seront pas les mêmes.

Le Rapporteur a relevé les questions difficiles que devra encore régler la négociation et suggéré que la Délégation se prononce par l'adoption de conclusions.

Mme Béatrice Marre a estimé que la gestion du système Eurodac ne devait pas être confiée à la Commission européenne mais à un Etat membre. Elle s'est demandé comment le choix de l'Etat membre gestionnaire d'Eurodac serait effectué. Elle a souligné, comme **M. Gérard**

Fuchs, qu'il n'était pas souhaitable de charger la Commission de missions techniques supplémentaires.

M. Jean-Marie Bockel a demandé si la France était désireuse de se voir confier la gestion d'Eurodac.

M. Jacques Myard, jugeant que la gestion d'Eurodac ne relevait pas de la Commission européenne, a souhaité qu'elle soit confiée à un Etat membre dans des conditions analogues à celles du système d'information Schengen, dont chacun se félicite du bon fonctionnement. Cette observation a été approuvée par la Délégation, après que **Mme Nicole Ameline** eût précisé que la France, sans être candidate à la gestion d'Eurodac, ne souhaitait pas confier ce système à la Commission, qui ne possède pas l'expertise nécessaire.

MM. Pierre Brana, Gérard Fuchs et Alain Barrau ont exprimé leur accord avec le Rapporteur pour s'opposer au mélange des genres que constituerait la création d'un fichier unique incluant les empreintes des demandeurs d'asile et celles des immigrants illégaux. **M. Maurice Ligot**, approuvé par **MM. François Loncle et Jacques Myard**, a estimé au contraire qu'un fichier unique serait un gage d'efficacité dans la lutte contre l'immigration illégale.

M. Gérard Fuchs a souligné que la même efficacité pouvait être atteinte en autorisant une connexion entre les fichiers dans certaines circonstances.

A l'issue de ce débat, la Délégation, à l'initiative de **M. Alain Barrau**, a modifié le dispositif des conclusions afin de demander que le souci d'efficacité soit concilié avec celui de maintenir la distinction entre la politique d'asile et celle de l'immigration. Ces conclusions figurent à la fin du présent rapport.

DOCUMENT UE 132

N° 13174/1/97 du 2 mars 1998

DOCUMENT UE 133

N° 6823/98 du 13 mars 1998

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 principe de l'ensemble des Etats membres lors du récent Conseil « Justice-Affaires intérieures » du 19 mars.**

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 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).

En dépit de l'accord de principe intervenu, l'action commune reste pour l'instant **en attente de la signature des Etats membres au Conseil du fait d'une réserve parlementaire opposée par la Belgique** : un projet de loi poursuivant les mêmes buts (créer une incrimination pénale du type de celle de « l'association de malfaiteurs ») est actuellement en cours de discussion au Parlement belge et le gouvernement refuse de signer l'action commune tant que son droit interne n'aura pas été modifié.

DOCUMENT UE 134

N° 5620/98 du 11 février 1998

DOCUMENT UE 135

N° 6005/98 du 19 mars 1998

CONVENTION
concernant la **compétence, la reconnaissance et l'exécution des**
décisions en matière matrimoniale

Le projet de convention, en négociation depuis 1995, a été **signé lors du Conseil « Justice-Affaires intérieures » des 28 et 29 mai 1998.**

Il avait été examiné par la Délégation le 12 décembre 1995.

La convention devait à l'origine étendre le champ d'application de la Convention de Bruxelles de 1968 relative à la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale au droit de la famille, s'analyse finalement en une convention distincte et différente, qui vise un même objectif : uniformiser les règles de compétence judiciaire internationale et faciliter la reconnaissance et l'exécution internationales des décisions judiciaires.

La convention, qui a connu une négociation très difficile, constitue un réel succès dans le domaine complexe de la coopération judiciaire en matière civile entre les Etats membres (un seul texte avait jusqu'à présent abouti en ce domaine : la convention sur la transmission des actes judiciaires et extra-judiciaires, adoptée en mai 1997).

L'une des difficultés de la négociation a été de trouver un compromis entre les pays où le lien matrimonial est plus facilement dissous et ceux qui conservent une législation plus stricte. La convention doit fonctionner sans porter atteinte aux systèmes juridiques et culturels nationaux.

Le champ d'application, défini par le titre premier de la convention, inclut les litiges relatifs à l'annulation d'un mariage, au divorce et à la séparation de corps, ainsi que les questions relatives à l'exercice de la responsabilité parentale à l'égard des enfants.

Les personnes visées par la convention sont en premier lieu les couples à double nationalité, au nombre de quatre millions. Il peut également s'agir de personnes soumises à une certaine mobilité professionnelle et donc obligées de modifier leur résidence, ou encore aux familles dont les enfants résident dans des Etats différents. L'absence de règle commune et la coexistence de législations nationales parfois contradictoires rend extrêmement difficile l'élaboration de solutions juridiques en cas de divorce. Jusqu'à présent, les époux qui souhaitent divorcer doivent souvent saisir le juge compétent de chaque Etat membre, et les décisions rendues de part et d'autre peuvent être contradictoires. Il en est de même pour ce qui concerne la garde des enfants. La convention établit des règles communes sur la compétence des tribunaux et tend à faciliter la circulation des décisions judiciaires en matière de divorce, de séparation ou d'annulation de mariage.

La convention établit dans son titre II **des règles de compétence judiciaire internationale directe**, ce qui constitue sa plus grande innovation : le juge d'origine devra respecter ces règles avant toute décision en matière matrimoniale. L'article 2 prévoit que sera compétente la juridiction de l'Etat membre :

a) sur le territoire duquel se trouve la résidence habituelle des époux (ou leur dernière résidence habituelle si l'un d'eux y réside encore) ou la résidence habituelle du défendeur, la résidence habituelle de l'un des époux en cas de demande conjointe ou la résidence habituelle du demandeur s'il y a résidé depuis au moins une année immédiatement avant la demande ;

b) de la nationalité des deux époux ou du domicile commun établi de façon durable.

Chaque Etat membre doit préciser dans une déclaration quel critère il appliquera : critère de la nationalité ou du domicile. Ce choix laissé aux Etats membres tient compte des particularités de certains ordres juridiques internes.

La convention fixe ensuite la façon dont doit être déterminé le juge compétent pour statuer sur la garde des enfants, en fonction de la compétence retenue pour la décision relative au mariage. Enfin, ce titre prévoit le cas de l'enlèvement d'enfants (article 4).

Les derniers titres de la convention ont un caractère plus classique : ils traitent notamment de la reconnaissance et de l'exécution des décisions. Ces questions sont cependant extrêmement importantes dans la mesure où l'absence actuelle de reconnaissance mutuelle est à l'origine de batailles de

procédures et de délais très longs, occasionnant des troubles importants pour la situation des enfants.

Notre administration se félicite de la signature de cette convention, qui était l'une de nos priorités de négociation. Les négociateurs français ont réussi à convaincre leurs partenaires de franchir un grand nombre d'obstacles : ainsi l'inclusion de la question de la responsabilité parentale (garde des enfants) dans le système prévu par la convention soulevait l'opposition de plusieurs pays très hostiles (Royaume-Uni et pays nordiques) au fait qu'un tribunal étranger puisse décider de la garde des enfants. La France a obtenu que les problèmes du divorce et ceux de la garde des enfants soient par principe examinés de pair et non distinctement.

En principe, la convention ne sera applicable qu'après le dépôt du dernier instrument de ratification. Toutefois, chaque Etat membre peut déclarer que la convention est applicable, en ce qui le concerne, à ses relations avec les Etats membres qui ont fait la même déclaration. Des applications bilatérales ou multilatérales restreintes pourraient donc avoir lieu sans attendre la fin du processus de ratification qui exige toujours plusieurs années.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Pierre Brana** a souhaité savoir si la France allait faire usage de la clause lui permettant d'appliquer cette convention dès avant la fin du processus de ratification, tandis que **M. Alain Barrau** a souhaité connaître l'état d'avancement du processus de ratification.

Mme Nicole Ameline a précisé que la France n'a pas encore ratifié cette convention, récemment signée. Elle a regretté que la France, qui montre beaucoup d'allant dans les négociations, prenne souvent du retard dans la ratification. Elle a souhaité que notre pays puisse être en ce domaine un exemple de célérité.

DOCUMENT UE 136

ACTE DU CONSEIL
établissant le **protocole** relatif à l'**interprétation par**
la Cour de justice des Communautés européennes
de la **convention** concernant la compétence, la reconnaissance et
l'exécution des décisions en **matière matrimoniale**

Cet acte a été adopté par le Conseil « Justice-affaires intérieures » le 28 mai 1998, en même temps que la convention elle-même, dont le rapporteur a fait l'analyse ci-dessus.

Le protocole reprend la solution déjà classique figurant dans plusieurs conventions adoptées dans le cadre du troisième pilier, et offrant à chaque Etat membre le choix entre deux systèmes de saisine de la Cour. Cette solution figure également dans le nouveau titre VI du Traité d'Amsterdam.

Le pouvoir de saisir la Cour pour lui demander de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de la convention peut être réservé aux plus hautes juridictions de l'Etat membre (en France, la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat), ou accordé également aux autres juridictions lorsqu'elles statuent en appel. D'autres textes ont plus largement ouvert cette saisine : ainsi le protocole accompagnant la convention Europol permettait à un Etat membre de conférer à toutes ses juridictions, même de premier ressort, le droit de saisir la Cour d'une demande d'interprétation.

Le protocole entrera en vigueur après sa ratification par trois Etats membres.

DOCUMENT UE 140

N° 8089 du 4 mai 1998

DOCUMENT UE 141

N° 5516 du 29 janvier 1998

DOCUMENT UE 147

N° 8445 du 14 mai 1998

DOCUMENT UE 148

N° 8845 du 11 juin 1998

PROJET D'ACTION COMMUNE

relative aux modalités de coopération entre les Etats membres pour
**l'identification, le dépistage, le gel et la confiscation des produits du
crime.**

Le projet **a fait l'objet d'un accord politique** lors du Conseil « Justice-Affaires intérieures », du 25 septembre, sous réserve... de la réserve parlementaire opposée par les Pays-Bas.

L'examen effectué ici par votre rapporteur n'aura donc pas d'effet utile : l'on peut regretter que ce projet, qui a été transmis au Parlement européen le 23 mars 1998 par le Conseil, n'ait été transmis au Parlement français que le 9 juillet.

• **Base juridique :**

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

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

Le projet a été présenté au début de l'année 1998 par la présidence britannique.

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

9 juillet 1998.

• **Procédure :**

Unanimité au Conseil de l'Union européenne.

• **Motivation et objet :**

Le projet se réfère à des orientations arrêtées par le programme d'action relatif à la criminalité organisée, adopté par le Conseil européen d'Amsterdam. Il vise à renforcer les moyens de recherche et de saisie des avoirs illicites, mais n'effectue qu'une transposition très partielle et à caractère très peu contraignant de la recommandation n° 26 du programme d'action. Ces avoirs peuvent être des comptes bancaires, des établissements commerciaux, par exemple.

• **Contenu et portée :**

La portée du projet peut paraître, à première vue, assez restreinte. Il est prévu tout d'abord que chaque Etat membre établisse un « guide facile à consulter » où seraient inscrits les points de contact auprès desquels les magistrats pourront obtenir des conseils relatifs à l'entraide qu'il sera possible de leur fournir.

Ensuite figure une déclaration d'intention par laquelle les Etats membres s'engagent à accorder « la même priorité » aux demandes venant de l'étranger qu'à leurs procédures internes. Les contacts directs entre enquêteurs et procureurs sont encouragés « lorsque cela n'est pas contraire à la législation nationale ». Une meilleure formation des juges est souhaitée.

Les dispositions les plus importantes de l'action commune sont les suivantes :

- l'article premier demande de veiller à ce qu'aucune réserve ne soit formulée, en ce qui concerne les infractions pénales graves, à l'égard des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 sur le blanchiment, la saisie et la confiscation des produits du crime. L'action

commune élargit le champ des infractions pénales visées : crimes et délits punissables d'une peine minimale d'un an de privation de liberté.

- l'article 5 indique que devront être adoptées « toutes les mesures nécessaires » pour minimiser les risques de disparition des avoirs, « lorsque cela n'est pas contraire à la législation nationale ».

Cette dernière formulation est trop imprécise pour entraîner une quelconque harmonisation des législations nationales en matière de confiscation des produits du crime. Aucune procédure spécifique à ce domaine particulier de la lutte contre la criminalité organisée n'est envisagée.

On mentionnera que la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen a vivement critiqué le projet d'action commune, considérant qu'il ne répond en rien aux requêtes formulées par le programme d'action adoptée à Amsterdam. Le rapporteur de la Commission, M. Leoluca Orlando, s'interroge même sur l'opportunité de consulter le Parlement européen sur un projet « revêtant la nature d'un document de base nécessitant encore de nombreux ajouts » dans le cadre du groupe de travail compétent, le « groupe multidisciplinaire sur la criminalité organisée ».⁽²⁾

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

Information non disponible.

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

Le projet d'action commune a suscité de vives réactions lors du débat en séance plénière du Parlement européen. De nombreux membres ont regretté le retard pris par l'Union face à « l'évolution fulgurante de la criminalité », et ont dénoncé l'insuffisante capacité de décision des institutions, allant jusqu'à évoquer la « démission du Conseil devant un problème grave ». Le Parlement européen a donc assorti son avis favorable de nombreux amendements visant à améliorer les moyens d'action et l'entraide judiciaire. La législation proposée par l'Assemblée européenne apparaît très audacieuse - et sans doute excessive ? Ainsi un amendement à l'article 4 n'oblige le magistrat instructeur à justifier les saisies qu'il ordonne qu'un an au maximum après la décision. Une telle confiscation des avoirs porte atteinte aux libertés individuelles.

⁽²⁾ Rapport de M. Leoluca Orlando, 4 juin 1998, Parlement européen 226.837.

• **Conclusion :**

En conclusion, on soulignera que ces dispositions reflètent une volonté de **sensibiliser, de motiver tant les autorités judiciaires que les autorités politiques en faveur d'une pratique plus étendue de recherche et de saisie des avoirs** provenant d'activités criminelles.

Le droit et la pratique sont, en la matière, très différents d'un pays à l'autre. Au Royaume-Uni, par exemple, le juge instructeur peut à tout moment ordonner la confiscation de tels avoirs, ce qui est beaucoup plus difficile en France. D'autres pays n'appliquent pas, ou n'appliquent que depuis très peu de temps (ainsi l'Allemagne) la convention de 1990 précitée.

Ainsi, bien que le présent texte puisse être considéré comme marquant une évolution positive, on peut rejoindre le Parlement européen dans l'expression de sa déception.

DOCUMENT UE 142

N° 5683/1 du 17 mars 1998

DOCUMENT UE 144

N° 5683/2 du 24 mars 1998

DOCUMENT UE 151

N° 5683/3 du 9 juin 1998

PROJET D'ACTION COMMUNE

relative à des arrangements tendant à permettre un meilleur **échange d'informations**, entre les services de répression des Etats membres ainsi qu'entre ces services et les organismes qui émettent des **cartes de paiement**, sur la criminalité liée à l'utilisation de ces cartes

• **Base juridique :**

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

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

Le projet a été présenté par la présidence britannique en mars 1998.

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

9 juillet 1998.

• **Procédure :**

Unanimité.

• **Motivation et objet :**

Dans l'introduction du projet, il est indiqué que la fraude organisée au moyen des cartes de paiement peut être évaluée, au Royaume-Uni, à 97 millions de livres (490 millions de francs) en 1996. Cette même année,

les pertes totales liées aux cartes émises dans l'Union par Visa International se sont chiffrées à 224 millions de dollars.

Les auteurs du projet refusent de considérer ce problème comme d'ordre strictement commercial, estimant au contraire qu'il s'agit d'un type de criminalité qui alimente d'autres formes de criminalité organisée : fausse monnaie, faux documents d'identité.

Le Royaume-Uni a souhaité qu'une action concertée et coordonnée soit mise en place, sous la forme d'un système d'échange d'informations à l'échelle internationale sur la criminalité liée aux cartes de paiement. La France a soutenu cette initiative.

• Contenu et portée :

Chaque Etat doit désigner un point de contact national « *chargé d'expliquer comment transmettre ou recevoir les demandes d'information sur la contrefaçon et l'usage abusif de cartes de paiement, selon les procédures nationales* ».

Ce point de contact facilitera la liaison entre les services de police et avec les organismes émetteurs de cartes de crédit. Les informations à échanger seront relatives aux caractéristiques des cartes afin d'en retrouver le titulaire, les caractéristiques de la contrefaçon, le procédé de falsification, les transactions frauduleuses effectuées.

L'ensemble des « points de contact » constituera un réseau fort utile pour les polices nationales qui devaient, jusqu'à présent, rechercher l'interlocuteur compétent et ne pouvaient s'appuyer que sur des relations bilatérales.

Par ailleurs, le projet affirme que la « *nécessité d'améliorer la coopération ... (dans le domaine des cartes de paiement) ... laisse supposer que les Etats membres souhaiteront envisager une intervention à brève échéance d'Europol en la matière* ». Cette avancée paraît prématurée dans la mesure où cet office n'est pas encore en fonctionnement et qu'il serait préférable de juger ses premiers acquis avant d'élargir son domaine de compétence.

L'article 2 de la Convention Europol prévoit que le Conseil peut étendre les missions de cet organisme à la fraude sur les moyens de paiement. Les administrations des Quinze souhaiteraient cette extension du mandat d'Europol, car ils bénéficieraient de l'infrastructure de l'aide des officiers de liaison pour les enquêtes à ramification européenne d'une part,

et de la capacité d'analyse d'Europol sur les réseaux de fraude, d'autre part.

En adoptant l'action commune, le Conseil manifestera son accord pour une telle évolution : une étude de faisabilité devra alors être entreprise par Europol pour établir les conditions (personnel, budget, fichiers, analystes) dans lesquelles le mandat pourra être élargi à la lutte contre ce type de fraude.

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

Aucun.

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

L'examen du projet ne s'est jusqu'à présent déroulé qu'au sein du Comité K.4 (hauts fonctionnaires représentant les Etats membres) et du groupe de travail « coopération policière ». Les quinze Etats membres sont apparus favorables au projet.

• **Calendrier prévisionnel :**

L'action commune devrait être adoptée avant la fin de l'année 1998.

• **Conclusion :**

Ce projet d'action commune ne peut qu'être approuvé.

DOCUMENT UE 145

N° 2403/3 du 18 mai 1998

DOCUMENT UE 146

N° 2403/4 du 20 mai 1998

DECISION N° 1/98

du comité institué par l'article 18 de la **Convention de Dublin** du 15 juin 1990, relative à certaines dispositions destinées à la mise en oeuvre de la convention

La décision a été adoptée le 30 juin 1998 par le comité, après une négociation assez rapide.

• Base juridique :

Article 18 de 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 de l'Union européenne.

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

Le projet a été présenté par la présidence britannique au premier semestre 1998.

• Date de diffusion à l'Assemblée nationale :

20 juillet 1998.

• Procédure :

Unanimité au sein du comité institué par l'article 18 de la convention, 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 la façon dont les administrations peuvent utiliser les informations concernant l'entrée des demandeurs d'asile sur le territoire

de l'Union. Il s'agit également de donner une base légale à la pratique de l'échange de données dactyloscopiques (empreintes digitales) aux informations individuelles que se transmettent les administrations chargées d'examiner les demandes d'asile pour instruire chaque cas individuel.

• **Contenu et portée :**

Les mécanismes de la convention prévoient qu'un Etat, estimant qu'un autre Etat membre est responsable de l'examen de la demande d'asile (car l'étranger a pénétré sur le territoire de l'Union par cet autre Etat) demande à ce dernier de prendre en charge l'étranger et d'instruire la demande d'asile. Pour cela, la demande de prise en charge doit comporter des indications permettant à l'Etat requis (à raison de son défaut de surveillance de sa frontière) de constater sa propre responsabilité.

1) L'article premier du projet ajoute que l'on « *doit tenir compte, s'il y a lieu, de renseignements pertinents provenant de sources fiables sur les moyens par lesquels les demandeurs d'asile pénètrent sur le territoire de l'Union* ». Il s'agit, par exemple, de rapports de police sur les filières d'immigration, les informations de notoriété publique (ainsi, par exemple, le débarquement de réfugiés en provenance d'Irak sur les côtes italiennes).

Ces renseignements ne peuvent suffire à décider quel est l'Etat responsable, mais peuvent « *contribuer à l'évaluation d'autres indices* ». Ils devront être communiqués « *rapidement* » aux agents chargés de l'examen des demandes de prise en charge.

Cette disposition correspond aux attentes de certains Etats membres - l'Allemagne, l'Autriche, la France également - car elle élargit le champ des données qui devront être admises par l'administration du pays requis. Elle peut donc faciliter la constitution d'un dossier de demande de prise en charge.

2) L'article 2 prévoit que les administrations peuvent s'interroger mutuellement en s'adressant les empreintes digitales de demandeurs d'asile, afin de clarifier la situation de ceux-ci au regard d'éventuelles demandes antérieures qui auraient été rejetées ou acceptées par un autre Etat membre. Cet article n'impose pas ce procédé aux Etats et reste rédigé en termes facultatifs : « *chaque Etat peut demander la communication des informations liées aux empreintes, qui est soumise à la législation nationale de l'Etat membre requis ...* ».

Néanmoins, cette disposition apparaît très utile à notre administration, car elle confirme que l'article 15, paragraphe 2, de la convention constitue une base légale suffisante (avant même l'adoption de

la convention EURODAC en cours de négociation) pour échanger les informations relatives aux empreintes. Cette précision est particulièrement utile dans les pays qui n'admettent pas l'effet direct des conventions, en donnant des précisions qui renforceront la légalité des actes pris par leurs administrations. Celles-ci, en l'absence de précision, craignent en effet que leurs actes soient frappés de nullité par l'autorité judiciaire si elle est saisie.

3) Les autres dispositions (articles 3 et 4) revêtent un intérêt pratique et l'on espère qu'elles sont déjà appliquées : il s'agit d'accompagner une demande de prise en charge d'un étranger de « *toutes les informations dont on dispose* » et « *d'établir des relations de travail étroites* » entre les administrations compétentes.

A cet égard, on soulignera que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a depuis longtemps établi des relations de travail avec les administrations équivalentes d'Allemagne, du Royaume-Uni ou des Pays-Bas, pays recevant traditionnellement un grand nombre de demandes. Ces relations sont essentiellement téléphoniques, mais elles pourront se développer sous forme de rencontres et d'échanges de fonctionnaires, notamment dans le cadre du programme Odysseus. Des financements communautaires pourront être demandés à cette fin.

DOCUMENT UE 149

N° 9140/98 du 16 juin 1998

DOCUMENT UE 150

N° 9140/1/98 du 19 juin 1998

ACTION COMMUNE
concernant la création d'un **Réseau judiciaire européen**

L'action commune a été adoptée le 29 juin, après une négociation assez brève. Elle crée un réseau de points de contact entre autorités centrales responsables de la coopération judiciaire internationale ayant des responsabilités particulières pour certaines formes de criminalité - criminalité organisée, corruption, trafic de drogue ou terrorisme ...

La Commission européenne désignera également un point de contact pour les domaines relevant de sa compétence.

Les « points de contact » devront se transmettre réciproquement des informations juridiques et pratiques afin que les demandes d'entraide judiciaire s'instaurent de façon efficace. Ils devront disposer d'une documentation à caractère international très complète sur l'organisation des systèmes judiciaires, sur les législations pénales et la procédure pénale de tous les Etats membres.

Pour la France, un magistrat sera désigné au sein de chaque Cour d'appel pour faire partie de ce réseau. Son rôle sera de favoriser le contact direct entre les autorités judiciaires (essentiellement de Parquet à Parquet) à travers l'Union européenne.

Des réunions régulières entre les membres du Réseau sont prévues pour éclaircir les problèmes rencontrés lors des demandes d'entraide, et éventuellement proposer des avancées et des réformes en ce domaine.

L'administration française est très favorable à cette réalisation pratique, très attendue, qui lui paraît indispensable pour « huiler les rouages » de l'entraide judiciaire.

DOCUMENT UE 152

N° 9988 du 1er juillet 1998

PROPOSITION MODIFIEE D'ACTION COMMUNE
concernant la protection temporaire des personnes déplacées.

PROPOSITION D'ACTION COMMUNE
relative à la solidarité dans l'accueil et le séjour des personnes déplacées

• Base juridique :

Article K1 et K2 du traité sur l'Union européenne. La proposition anticipe en réalité l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, lequel évoque un statut des personnes déplacées. Le Traité de Maastricht ne mentionne que les règles régissant le franchissement des frontières extérieures et la politique « à l'égard des ressortissants des pays tiers ».

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

La Commission européenne est à l'origine des deux propositions, transmises au Conseil le 26 juin 1998.

• Date de diffusion à l'Assemblée nationale :

16 septembre 1998.

• Procédure :

Unanimité au Conseil.

• Motivation et objet :

Depuis la guerre civile en ex-Yougoslavie, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark, l'Italie, puis l'Autriche depuis son entrée dans l'Union, demandent que soit instauré un régime européen de protection temporaire, demande qui reste aujourd'hui d'une grande actualité, d'une part à cause de l'arrivée en Italie de migrants en provenance d'Irak et des régions limitrophes (1997) et, d'autre part, de l'actuel conflit au Kosovo. Ces personnes, lorsqu'elles sont prises en charge par un Etat membre, ne peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine, y courant un risque de persécution de la part des autorités gouvernementales, mais souvent aussi de groupes non contrôlés par l'autorité publique. Face à un afflux

important (on rappellera que l'Allemagne avait accueilli 350.000 personnes pendant le conflit yougoslave), les administrations des Etats membres ne peuvent mener à bien les procédures d'attribution du statut de réfugié tel que le prévoit la convention de Genève de 1951. En outre, les personnes concernées ne remplissent pas toutes les conditions fixées par cette convention, ainsi, lorsqu'elles sont persécutées par des groupes non contrôlés par l'autorité au pouvoir.

C'est pourquoi la proposition (qui fait suite à une première version de 1997 et fait siens certains amendements du Parlement européen) organise le régime de protection temporaire qui permettrait d'« européeniser » la difficile question de l'accueil, puis du rapatriement des personnes déplacées.

La deuxième proposition pose le principe de la répartition entre les Quinze de la charge financière qu'occasionnent l'accueil et le séjour temporaire des personnes déplacées. Cette question avait déjà fait l'objet de discussions, sans aboutir, sous l'intitulé de « partage du fardeau ».

• **Contenu et portée :**

En cas de mouvements massifs de fuite de personnes confrontées à la violation des droits de l'homme dans leur pays d'origine, le Conseil pourrait, en vertu de l'action commune, décider d'établir un régime de protection temporaire à l'intention de certains groupes spécifiques de personnes, pour une durée maximale de cinq ans. La décision serait prise par le Conseil à la majorité qualifiée.

La Commission réexaminerait la situation politique du pays d'origine des réfugiés chaque année, afin de proposer au Conseil soit de prolonger la protection temporaire, soit d'y mettre fin progressivement. S'il est décidé de mettre fin à la protection temporaire, le Conseil définit les modalités de retour des réfugiés dans le pays d'origine, « *en donnant priorité au rapatriement volontaire, en coopération étroite avec les organisations internationales concernées, en particulier le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (H.C.R.)* ».

La mise en oeuvre du régime européen de protection temporaire va de pair avec la solidarité financière entre les Etats membres prévue par la seconde proposition : à l'initiative d'un Etat membre ou de la Commission, le Conseil décide (à l'unanimité) d'appliquer le mécanisme de solidarité, qui consiste à faire financer par le budget communautaire les dépenses d'accueil des réfugiés : logement provisoire, moyens de subsistance, aide médicale, aide sociale et éducation. La Commission ne chiffre pas, à ce stade, le montant que nécessiterait l'aide d'urgence (couvrant la première

période de trois mois). Elle distingue, par contre, le financement de projets spécifiques en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés (pour assurer le séjour temporaire des réfugiés) et mentionne que 3,7 millions d'écus sont imputés à l'article B5-803 pour 1998, pour améliorer les conditions d'accueil offertes aux demandeurs d'asile et faciliter l'accès aux procédures d'asile. La Commission estime que le recours à cet article pourrait être utilisé aux fins de la présente proposition.

On mentionnera enfin que le régime de protection temporaire inclut une autorisation de demeurer sur le territoire, le droit au regroupement familial, l'autorisation d'exercer une activité lucrative (selon le droit national), de moyens de subsistance, de soins médicaux, de l'accès à l'éducation. Ce régime n'exclut pas la reconnaissance du droit d'asile à son bénéficiaire. Il s'agit d'un statut intermédiaire, plus favorable que celui du demandeur d'asile, mais moins favorable que celui du réfugié.

• Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :

L'action commune n'a pas pour conséquence la création d'un nouveau statut en droit interne. Les titres de séjour et les procédures existantes pourraient s'appliquer (carte de séjour délivrée par les Préfectures).

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

La précédente initiative de la Commission dans ce domaine s'était heurtée à de grandes divergences entre les Etats membres, divisés entre ceux vers lesquels les réfugiés d'ex-Yougoslavie se sont dirigés, ou qu'ils ont accepté d'accueillir, et ceux qui ont été moins concernés par le mouvement de population (ainsi la France) et qui ont craint que l'« européanisation » du problème se traduise par un partage des réfugiés entre les Etats membres. De même la question du partage du « fardeau » (financier) entre les Etats membres avait échoué.

Le présent texte reflète un certain mûrissement dans l'analyse de la Commission et suscite l'intérêt. Il entre pleinement dans les objectifs du futur Traité d'Amsterdam (article 63 point 2 du traité C.E.) qui prévoit explicitement l'octroi d'une protection temporaire et l'équilibre des efforts en faveur des personnes déplacées. Ce traité n'étant pas encore en vigueur, l'initiative peut apparaître comme quelque peu prématurée.

Néanmoins, la proposition ne semble pas « ouvrir les portes » de l'Union à des flux de personnes déplacées car l'existence du régime n'est pas permanente (aucun réfugié ne peut s'en prévaloir) mais décidée par le Conseil au vu d'une situation constatée par une majorité d'Etats membres.

Le régime est limité dans le temps, et, dans ce cas, l'« européanisation » de la politique à mener renforce certainement la position des Etats qui accueillent les réfugiés lorsqu'ils devront gérer la difficile question du rapatriement.

En outre, chaque administration nationale conserve son pouvoir d'appréciation, car le statut de protection temporaire n'ouvre pas de droit collectif : le cas individuel des personnes restera examiné afin de leur délivrer, ou non, le document de séjour (vraisemblablement au niveau des préfectures, et non plus de l'OFPRA). Les administrations nationales conservent la faculté de refuser le document, pour des raisons d'ordre et de sécurité publique, ou pour des raisons tenant à la personne.

Le principe de solidarité financière et l'inscription d'une aide financière à la charge du budget communautaire doit être approuvée. On soulignera que c'est le mode de décision à l'unanimité que la Commission a ici choisi, prenant en compte l'expérience des échecs de négociation passés.

Deux points pourraient être regrettés : le maintien de la notion de solidarité dans l'accueil et le séjour (article 5) qui revient sur l'idée d'imposer à des Etats membres un « quota » de personnes déplacées d'une part, et le fait que l'inscription de la solidarité au budget communautaire se traduira par une intervention en codécision du Parlement européen.

• **Calendrier prévisionnel :**

Aucun.

• **Conclusion :**

Le Rapporteur a proposé à la Délégation de soutenir le projet, compte tenu de réserves formulées dans les conclusions.

M. Pierre Brana a fait observer que la fixation d'une durée maximale de cinq ans pour le régime de protection temporaire n'était pas nécessairement adaptée. Il a souligné que dans certaines situations - par exemple à la suite du conflit yougoslave - les personnes déplacées ne peuvent revenir dans leur pays à l'issue de cinq années. Elles en sont empêchées soit par le Gouvernement (Croatie), soit par les populations locales (Bosnie). Aussi, devrait-il être possible d'allonger cette durée en cas d'impossibilité matérielle du retour.

M. Jacques Myard a constaté, au vu des différents textes examinés, que la coopération dans le cadre du troisième pilier fonctionnait fort bien

et démontrait ainsi l'inutilité de communautariser ces domaines. Il a souligné que la coopération intergouvernementale autorise plus de souplesse dans la négociation, permet de faire valoir des réserves - comme celle formulée par M. Brana - ce qui deviendra impossible lorsque l'on négociera des directives au lieu de conventions et d'actions communes : on se trouvera alors dans un véritable carcan.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté les conclusions figurant à la fin du présent rapport.

DOCUMENT UE 153

N° 9818 du 30 juin 1998

PROJET D'ACTION COMMUNE
relative à 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, puis le 9 avril 1998.

La négociation sur le projet ne progresse qu'avec difficulté, les positions des Etats membres étant très divergentes.

• **Motivation et objet :**

Cette action commune, visant la corruption dans le secteur privé, a été 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.

Le préambule du projet 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.

La plupart des Etats membres devraient modifier leur législation pénale si l'action commune est adoptée : certains devraient y prévoir la responsabilité des personnes morales, presque tous devraient pénaliser l'incrimination de corruption privée.

Plusieurs Etats membres sont apparus 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. Après la négociation aisée de la première convention, l'actuelle négociation, entreprise par le même groupe de négociation après la clôture

du dossier précédent, a donc longtemps souffert d'un certain manque de motivation des représentants des Etats membres. La négociation a progressé cependant, et le projet approche d'une version acceptable par tous.

• **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, incluant, au moins dans les cas graves, des peines privatives de liberté pouvant donner lieu à extradition* ».

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.

Le projet d'action commune appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, l'on peut regretter que le choix de l'instrument juridique se soit porté sur l'action commune, à caractère moins contraignant que la convention, souhaitée à l'origine par la France. En contrepartie, une déclaration des Etats membres devrait être jointe à l'action commune, annonçant des mesures ultérieures dans ce domaine.

Ensuite, le projet comporte des mentions tendant à restreindre le champ d'application du texte et par là, les moyens de lutte contre la corruption privée, de façon regrettable : ainsi, l'article 2, paragraphe 2, relatif à la corruption passive prévoit la pénalisation de la corruption ayant pour conséquence « *une distorsion de concurrence à l'intérieur du marché commun, et qui occasionnent, ou pourraient occasionner un dommage économique à des tiers par l'attribution injustifiée ou l'exécution incorrecte d'un contrat* ». L'article 3, paragraphe 2, relatif à la corruption passive, est rédigé de la même façon.

La mention « *à l'intérieur du marché commun* » et la mention spécifiant que l'acte de corruption consiste en « *l'attribution injustifiée ou l'exécution incorrecte d'un contrat* » devraient être supprimées afin de privilégier une rédaction plus générale, qui facilitera l'application du texte, c'est-à-dire sa « transposition » en droit national, renforçant considérablement l'efficacité des dispositions internes.

L'action commune organise une responsabilité des personnes morales en cas de « *défaut de surveillance et de contrôle* » des actes commis par les personnes soumises à l'autorité de la personne morale. Il s'agit d'une forme de responsabilité du fait d'autrui, qui n'existe pas en droit pénal français, mais que notre pays a déjà acceptée en signant le deuxième protocole à la convention sur la protection des intérêts financiers de l'Union.

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

La mise en cause de la responsabilité des personnes morales en cas de « *défaut de surveillance et de contrôle* » devra être prévue.

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

Les Pays-Bas ont opposé une réserve générale, « *doutant fortement de l'utilité du projet* ». Cet Etat participe néanmoins à la négociation et définira sa position à l'issue de réorganisations politiques en cours au sein du ministère compétent. D'autres réserves existent encore (telle celle de la Belgique, qui partage la position française sur la rédaction trop restrictive des articles 2 et 3), mais qui pourraient être levées au cours des prochaines semaines.

• **Calendrier prévisionnel :**

L'adoption du projet semble envisageable avant la fin de l'année 1998.

• **Conclusion :**

Le Rapporteur a proposé à la Délégation, qui l'a suivie, d'appeler l'attention de la commission des lois sur l'incidence que peut avoir ce projet d'acte sur le droit national. Elle estime que le caractère sérieux du phénomène ici pris en considération aurait justifié l'adoption d'une convention, sachant néanmoins que les Etats membres peu motivés pourraient retarder la ratification et l'entrée en vigueur de celle-ci.

La Délégation a adopté les conclusions figurant à la fin du rapport.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation, après avoir examiné les projets et propositions d'actes relevant des titres V et VI du Traité sur l'Union européenne transmis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale du 9 avril 1998 au 6 octobre 1998 (n^{os} UE 126 à UE 153), a adopté les conclusions suivantes :

La Délégation,

I. Sur le projet de convention portant création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile (documents UE 130 et 131),

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 système Eurodac est à même de faciliter ce traitement pour les administrations nationales compétentes,

Considérant que la compétence de l'Union, comme celle de la Communauté après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, pour édicter des mesures en matière d'asile n'impose pas que l'ensemble des tâches qui en découlent soient gérées par la Commission européenne,

1. Soutient une adoption rapide de la convention, en négociation depuis trois années ;

2. Souhaite que la gestion du système Eurodac soit confiée - selon une formule comparable à celle du système d'information Schengen - à un Etat membre qui fait face à un nombre élevé de demandes d'asile, afin qu'elle bénéficie de l'expertise technique et de l'expérience acquises ;

3. Estime que la proposition de certains Etats membres tendant à conserver et échanger les empreintes des immigrants illégaux suscite l'intérêt dans la mesure où elle renforcerait les moyens de lutte contre l'immigration illégale ;

4. Rappelle que la suggestion tendant à créer un stockage de renseignements et d'empreintes sur les étrangers en situation irrégulière doit s'accompagner d'une réflexion très approfondie sur la notion d'« immigrant clandestin », et probablement son harmonisation au plan européen, sur la nature du signalement qui sera introduit dans la base de données, sur l'autorité nationale qui permettra le signalement et estime que cette réflexion ne doit pas retarder l'entrée en vigueur de la convention Eurodac ;

5. Constate que cette suggestion ne présente qu'un avantage très relatif dans la mesure où les renseignements et empreintes ne pourraient alors être utilisés que lorsque la personne effectue une demande d'asile ;

6. Estime donc que cette proposition devrait faire l'objet d'un protocole annexe ou d'un projet de convention, lequel permettrait aux administrations chargées de la lutte contre l'immigration d'échanger les empreintes des étrangers en situation irrégulière dans le cas, notamment, où ceux-ci refusent de décliner leur identité ; souhaite que le souci d'efficacité soit concilié avec le maintien de la distinction entre politique d'asile et politique d'immigration.

II. Sur la proposition modifiée d'action commune concernant la protection temporaire des personnes déplacées et la proposition d'action commune relative à la solidarité dans l'accueil et le séjour des personnes déplacées (document UE 152),

Considérant que les situations d'afflux important de personnes déplacées fuyant leur pays d'origine vers les pays membres de l'Union appellent une solidarité et une action au plan européen,

1. Soutient les deux propositions ;

2. Observe que la Commission européenne anticipe l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam qui comportera la base juridique appropriée pour ces deux propositions ;

3. Suggère une définition plus précise des situations pouvant justifier l'adoption de la protection temporaire, qui doit être réservée à des situations réellement exceptionnelles ;

4. S'interroge sur les risques liés à l'affirmation par l'Union de l'existence d'un tel statut, au vu des nombreuses situations de violation des droits de l'homme dans les différentes parties du monde ;

5. Considère que la solidarité financière devra s'exercer, par le moyen du budget communautaire, en faveur des Etats membres ayant accueilli un afflux massif de réfugiés, que néanmoins doivent être exclues des mesures tendant à imposer à un Etat membre d'accueillir ces personnes sur son territoire.

III. Sur le projet d'action commune relative à la corruption dans le secteur privé (document UE 153),

1. Estime que le phénomène pris en considération aurait justifié la négociation d'une convention ;

2. Soutient néanmoins le projet d'action commune ;

3. Demande au Gouvernement de faire en sorte que soit privilégié un champ d'application large de l'action commune, ce qui impose la suppression des mentions restreignant la pénalisation de la corruption dans les articles 2 paragraphe 2 et 3 paragraphe 2.

IV. Demande au Gouvernement de procéder rapidement à l'élaboration des projets de loi de ratification des conventions adoptées dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

ANNEXE

INFORMATION SUR LES PROJETS D'ACTES TRANSMIS A LA DELEGATION EN APPLICATION DE L'ARTICLE 6 BIS DE L'ORDONNANCE N° 58-1100 DU 17 NOVEMBRE 1958

Depuis la mise en application de la loi n° 94-476 du 10 juin 1994, le Gouvernement transmet à la Délégation l'ensemble des projets d'actes et autres documents relevant des titres V et VI du Traité sur l'Union européenne.

Seuls les projets d'actes comportant des dispositions de nature législative sont transmis à l'Assemblée selon une procédure définie par le Premier Ministre en juillet 1995 et font donc l'objet d'un examen systématique par la Délégation dans le cadre des rapports d'information de cette nature.

La Délégation peut présenter, lorsqu'elle le juge opportun, des rapports d'information, assortis de conclusions, sur les documents qui, sans comporter de dispositions de nature législative, lui paraissent mériter un examen approfondi.

Elle a souhaité porter aujourd'hui à la connaissance des commissions et de l'ensemble de l'Assemblée quelques documents paraissant susceptibles de retenir l'attention de la représentation nationale⁽³⁾.

⁽³⁾ On renverra également à la *Sélection de documents de l'Union européenne*, publiée mensuellement par la Délégation et disponible au guichet de la distribution du Palais Bourbon.

**DOCUMENTS RELEVANT DU TITRE VI DU TRAITE SUR
L'UNION EUROPEENNE**

DROIT

Tribunal de première instance

095068 - PARLEMENT EUROPEEN - A4-0290/98 - 28 juillet 1998

Commission juridique et des droits des citoyens

M. David W. MARTIN

Rapport sur le projet de décision du Conseil modifiant la décision 88/591/CECA/CEE/EURATOM instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes, visant à permettre au Tribunal de statuer en formation de juge unique.

JUSTICE ET POLICE

Criminalité et violence

095070 - COMMISSION - COM(98) 0335 final - 20 mai 1998

- Communication sur la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes,
- Proposition de décision du Conseil concernant un programme d'action communautaire à moyen terme relatif à des mesures destinées à soutenir au niveau de la Communauté l'action des Etats membres dans le domaine de la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes (programme DAPHNE) (2000-2004).

Document E 1146

La Commission applique dans cette proposition les principes retenus par la déclaration et le programme d'action adoptés par la quatrième conférence mondiale sur les femmes de Pékin (septembre 1995).

Le programme DAPHNE a pour objectif d'assister les ONG et autres organisations actives dans la lutte contre la violence ; il comprendra un échange d'informations, une coopération, une collecte plus systématique des statistiques, l'encouragement à l'organisation de campagnes d'information et à des actions de sensibilisation.

Une étude plus approfondie devra apprécier la valeur ajoutée qu'apporterait, en ce domaine, l'action communautaire. En outre, ce programme ne peut être juridiquement fondé sur une

disposition expresse du Traité, aussi la Commission base-t-elle sa proposition sur l'article 235 (action de la Communauté utile au fonctionnement du marché commun, sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action à cet effet).

095071 - COMMISSION - COM(98) 0395 final - 1er juillet 1998
Communication au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne et au Comité économique et social : « Un cadre d'action pour lutter contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces ».

095072 - CONSEIL - 10838/98 - 17 août 1998
Note de la délégation néerlandaise sur la conférence « Euro Justice », Noordwijk 2-5 juin 1998

095073 - COMMISSION - COM(98) 0518 final - 10 septembre 1998
Proposition modifiée de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet.
Concerne le document E 992

(On peut se reporter, pour plus de précisions, au rapport d'information (n° 789) de la Délégation, présenté par M. Henri NALLET le 26 mars 1998).

Espace judiciaire européen

095074 - PARLEMENT EUROPEEN - A4-0285/98 - 24 juillet 1998
Commission des libertés publiques et des affaires intérieures
M. Rinaldo BONTEMPI
Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une politique anticorruption de l'Union.

Justice

095075 - CONSEIL - 6473/3/98 - 25 mai 1998
Projet de liste des éléments de l'acquis de l'Union européenne et de ses Etats membres dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (état au 30 mars 1998).

095076 - COMMISSION - SEC(98) 1048 final - 18 juin 1998
Document de travail des services de la Commission sur la mise en oeuvre des programmes Grotius, Sherlock, Stop et Oisin (1996-1997).
(Programmes d'information et de coopération entre magistrats européens).

095077 - COMMISSION - COM(98) 0459 final - 14 juillet 1998

Communication : « Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice ».

La Commission entreprend une réflexion sur la mise en oeuvre de deux catégories de dispositions issues du traité d'Amsterdam : le titre IV du traité instituant la Communauté européenne, (« Visas, asile, immigration, et autres politiques liées à la libre circulation des personnes ») et le titre VI du traité sur l'Union européenne consacré à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Après avoir rappelé que les pays de l'Union possèdent un acquis de traditions démocratiques et de valeurs communes, fondement du futur espace de liberté, de sécurité et de justice, la Commission souligne que le traité d'Amsterdam offre la possibilité de réaliser des progrès significatifs et de répondre aux préoccupations des opinions publiques des Etats membres.

C'est pourquoi la Commission fera usage de son droit d'initiative (qu'elle partage pendant cinq années avec les Etats membres), en déterminant des priorités et en se fondant sur « une bonne compréhension du principe de subsidiarité ». Veillant cependant à ce que cette faculté ne soit pas gâchée, elle met en garde les Etats membres contre une attitude qui irait à l'encontre de l'esprit du nouveau traité. Par exemple, si les Etats membres ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la répartition de l'acquis de Schengen entre pilier communautaire et troisième pilier et que la totalité de cet acquis relève de celui-ci, échappant aux mécanismes communautaires (c'est la solution de secours prévue par un protocole du traité d'Amsterdam), la Commission proposerait les directives et règlements appropriés afin d'intégrer plusieurs aspects du système Schengen au pilier communautaire.

Pour les conventions en cours de négociation, la Commission proposera immédiatement de nouveaux textes fondés sur le traité d'Amsterdam. Quant aux textes déjà adoptés de façon intergouvernementale depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la Commission examinera si de nouvelles versions conformes à Amsterdam sont nécessaires.

La Commission souligne l'importance que revêt la mise en place d'un cadre précis et complet en matière d'affaires intérieures et de justice pendant les années de préadhésion des Etats candidats.

Dans ce cadre général, les priorités énoncées par la Commission sont les suivantes :

*- après l'intégration de l'acquis de Schengen, **gérer et contrôler le bon fonctionnement de l'espace sans frontières**, et son développement futur ; développer à cette fin la capacité d'expertise requise (pour les aspects techniques du Système d'Information Schengen (SIS), elle la développera à partir de celle des Etats membres : la Commission anticipe ainsi une décision non encore prise par le Conseil de lui confier la gestion du SIS) ;*

*- promouvoir des approches semblables dans le domaine de l'**immigration** ;*

*- créer un mécanisme de protection temporaire et une solidarité financière entre les Etats membres pour faire face à l'afflux de **réfugiés** ;*

- jeter les bases d'un droit pénal communautaire en liant les initiatives communautaires et les propositions dans le domaine répressif (fraude aux intérêts financiers, protection de l'environnement) ;

- imaginer une politique globale de l'Union dans l'administration de la justice ;

- dessiner les contours d'un « ordre public européen » ;

- harmoniser les incriminations pénales pour certaines infractions : terrorisme, corruption, traite des êtres humains, crime organisé ;

- développer une fonction judiciaire à l'échelle de l'Union.

La Commission précise que ce document ne constitue qu'une approche et que l'identification des actions à entreprendre sera précisée ultérieurement.

Police

095078 - PARLEMENT EUROPEEN - A4-0305/98 - 4 septembre 1998

Commission des libertés publiques et des affaires intérieures

M. Martin SCHULZ

Rapport sur le rapport annuel 1996 de l'Unité Drogues d'EUROPOL.

Le rapport 1996 est qualifié d'insuffisant, plus proche d'une brochure illustratrice d'une nouvelle institution et de son siège que d'un véritable rapport d'activité transmis à un organe de contrôle politique.

Le rapport de l'UDE constate une augmentation de 27 % des requêtes transmises par les Etats membres, ce qui traduit un

ralentissement de la montée en puissance des activités, après trois années d'augmentation très forte du nombre des demandes.

Les trois quarts des requêtes ont trait au trafic de drogue, l'immigration illégale en représentant 20 % environ.

LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

095079 - CONSEIL - 9518/98 - 12 juin 1998

Réunion d'experts sur le rapprochement des politiques des Etats européens en matière de visa.

Des réunions préparatoires à l'élargissement ont abordé les modalités de l'adaptation des pays d'Europe centrale et orientale aux régimes appliqués par l'UE et Schengen en matière de visa, début du processus d'alignement des politiques de visa.

095080 - COMMISSION - COM(98) 0403 final - 1er juillet 1998

Communication au Parlement européen et au Conseil sur le suivi des recommandations du groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes.

Le groupe de haut niveau sur la libre circulation des personnes, présidé par Mme Simone Veil, avait présenté son rapport en mars 1997, et formulé plus de 80 recommandations pour améliorer la circulation des citoyens de l'UE dans l'espace communautaire (entrée, séjour, emploi, droits sociaux, familiaux, statut fiscal, etc).

La Commission, effectuant sa propre synthèse de ces recommandations, propose une refonte du droit de la libre circulation et du séjour des personnes pour tirer les conséquences de l'institution de la citoyenneté de l'Union et lever les difficultés de circulation et d'installation dans un autre Etat membre.

Les propositions envisagées par la Commission auront pour objet de :

- créer un régime unique de libre circulation pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ;*
- limiter les cas où un titre de séjour se justifie ;*
- simplifier la coordination des régimes de sécurité sociale ;*
- étendre le regroupement familial pour les familles de travailleurs communautaires aux enfants non à charge, aux ascendants non à charge, aux partenaires non mariés des travailleurs communautaires ;*

- reconnaître un droit de séjour au conjoint divorcé.

On relèvera ici le contraste entre les politiques de séjour et de regroupement familial selon qu'il s'agit de communautaires (pour lesquels la Commission veut élargir les droits existants) ou de ressortissants de pays tiers (pour lesquels un récent projet de convention propose le durcissement des politiques nationales).

095081 - CONSEIL - 10596/98 - 27 juillet 1998

Ouverture des négociations avec la Norvège et l'Islande.

095082 - CONSEIL - 10769/98 - 30 juillet 1998

Ouverture des négociations avec la Norvège et l'Islande (2ème partie).

(Adhésion à la convention des applications de l'accord de Schengen).

MIGRATIONS

Généralités

095083 - CONSEIL - 9628/98 - 17 juin 1998

Programme de travail convenu visant au rapprochement des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion et de Chypre dans les domaines de l'immigration et de l'asile.

095084 - CONSEIL - 9809/98 - 1er juillet 1998

Document de stratégie sur la politique de l'UE en matière de migrations et d'asile.

Le volumineux document présenté par l'Autriche est alarmiste quant aux flux migratoires à destination de l'Europe occidentale et aux nouvelles tendances à long terme. Les analyses autrichiennes évaluent à plus de 1,5 million chaque année le nombre des immigrants à destination du monde industrialisé, et plus particulièrement de l'Union européenne.

L'Autriche critique les tentatives effectuées jusqu'à présent par l'Union pour mener à bien des coopérations dans les domaines de l'asile et de l'immigration : malgré l'adoption de quelques 70 actes dans le cadre du troisième pilier, l'Union n'a pas agi de manière tangible, et l'on n'a pas constaté de diminution du phénomène migratoire. Le nombre des demandeurs d'asile s'est cependant stabilisé, sans doute parce que les

immigrants considèrent cette formule comme devenue moins intéressante.

La notion de « protection temporaire », qui devait être une solution pour l'afflux de personnes fuyant un conflit et permettre le retour dans le pays d'origine, n'a pas été traduite dans la pratique.

L'Autriche soutient l'idée d'une politique unifiée de l'UE en matière de migrations, à concevoir avant l'an 2000. Cette politique comprendrait les éléments nouveaux suivants :

- une action à destination des pays d'origine : coopération politique, relèvement du niveau des droits de l'homme, intervention dans les zones de conflit ;

- gestion des flux : contingentement à l'échelle européenne, harmonisation du droit des étrangers ;

- nouveau régime de protection des réfugiés ;

- éloignement systématique et rigoureux des clandestins ;

- droit uniforme de l'asile ;

- harmonisation de la politique de visa des séjours de moyenne et longue durée.

L'Autriche imagine, au lieu d'une « forteresse Europe », des cercles concentriques : au centre, les Etats Schengen qui exercent les contrôles les plus rigoureux ; puis le cercle des pays se rapprochant des normes du premier ; le troisième englobe la CEI, la Turquie et l'Afrique du Nord, où l'effort porterait sur les contrôles en transit et la lutte contre les organisations de passeurs. Dans le quatrième cercle (Moyen-Orient, Chine, Afrique noire), l'action consisterait essentiellement à réduire les forces centrifuges.

L'Autriche demande par ailleurs que soient mises en oeuvre des procédures assez radicales : concentrer les pouvoirs au niveau de la Commission, échanger à l'échelle internationale les coordonnées d'identité des passeurs, des demandeurs d'asile déboutés et des immigrants clandestins.

095085 - CONSEIL - 10811/98 - 5 août 1998

Note de la présidence au Groupe « Asile » sur la protection subsidiaire.