



N° 1465

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mars 1999

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

sur les projets d'actes de l'Union européenne
transmis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale
du 7 octobre 1998 au 24 janvier 1999
(n^{os} UE 154 à UE 177),

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, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES PROJETS D'ACTES DE L'UNION.....	7
SOMMAIRE	9
CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	45

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999, l'Assemblée Nationale et le Sénat ont la faculté de se prononcer par voie de résolution sur les projets d'actes relevant des titres V et VI du traité sur l'Union européenne. Le Gouvernement leur soumettra désormais, comme c'est le cas depuis 1992 pour les *propositions d'actes communautaires*, les *projets d'actes* relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI), dès lors que ces textes comportent des dispositions de nature législative.

L'examen auquel nous nous livrons aujourd'hui se situe pourtant dans le cadre juridique préexistant à la révision constitutionnelle, puisqu'il porte sur des projets d'actes transmis antérieurement à celle-ci. Certains d'entre eux ont, de surcroît, été récemment adoptés : on évoquera à leur propos les modifications intervenues depuis leur précédent examen par la Délégation.

Notons à ce sujet que la révision constitutionnelle devrait avoir pour effet d'assortir les nouveaux projets d'actes de la même *réserve d'examen parlementaire* que celle prévue pour les propositions d'actes communautaires par la circulaire du Premier Ministre en date du 19 juillet 1994. Cette circulaire devra donc être très prochainement modifiée.

Quoiqu'il en soit, il nous est apparu que les projets d'action commune relatifs à la protection temporaire des personnes déplacées et aux mesures de solidarité qu'elle entraîne (UE 172), transmis à l'Assemblée Nationale en décembre 1998, devraient bénéficier de la nouvelle procédure et faire l'objet d'une proposition de résolution. A cet effet, le Président de la Délégation a demandé au Gouvernement de nous soumettre ces textes en application de l'article 88-4 de la Constitution. En tout état de cause, la Délégation a exprimé dès à présent les réserves qu'ils lui inspirent.

Parmi les autres projets d'actes examinés dans le présent rapport, certains se révèlent décevants : il en est ainsi du texte de compromis auquel a abouti la négociation de l'action commune relative à la corruption dans le secteur privé. Il en est de même pour l'action commune concernant l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des produits du crime, qui a déjà fait l'objet d'une analyse dans le rapport d'information du 8 octobre 1998. Quant à la négociation du projet de convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, elle continue à se heurter à l'obstacle de la procédure d'écoute sur les systèmes de télécommunication par satellite.

En revanche, les projets d'actes relatifs à Europol comportent des aspects positifs. C'est le cas des actes du Conseil réglementant la protection du secret des informations de cet organisme, les fichiers créés à des fins d'analyse et la réception d'informations émanant de tiers. La négociation du projet de décision du Conseil relative à la transmission de données personnelles par Europol est également en bonne voie et ménage un équilibre entre le souci de l'efficacité de l'action policière et la préservation des libertés publiques.

On notera toutefois que l'application de la Convention Europol, entrée en vigueur au premier octobre dernier, reste paralysée : le protocole sur les immunités des personnels de cet organisme est seulement en cours de ratification (cf. projet de loi n° 229 déposé au Sénat le 17 février 1999) ; la nature juridique de l'autorité de contrôle fait toujours l'objet de divergences entre les Etats membres qui, comme la France, souhaitent qu'il s'agisse d'un organisme administratif et d'autres, comme l'Allemagne, qui voudraient instituer une autorité de nature juridictionnelle.

Dans le projet de convention sur la loi applicable aux obligations non contractuelles, le principe de l'application de la loi du lieu de survenance directe du dommage pourrait être retenu comme critère de la loi applicable, ce qui mettrait fin à une insécurité juridique gênante pour les opérateurs économiques. Cette option n'ayant pas encore été totalement cristallisée, la Délégation ne peut qu'approuver les positions françaises dans cette négociation.

On ajoutera enfin que l'entrée en vigueur prochaine du Traité d'Amsterdam aura des incidences sur le travail de la Délégation et de l'Assemblée Nationale : la « communautarisation » partielle de la libre circulation des personnes, de l'asile et de l'immigration devrait nous inciter à réfléchir sur l'articulation des travaux respectifs de la Délégation et de la commission permanente compétente.

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

SOMMAIRE

		Pages
UE 154, 162, 169 et 175	Corruption dans le secteur privé.....	11
UE 155, 171, 176 et 177	EURODAC	13
UE 156, 160 et 161	Identification, dépistage, gel ou saisie et confiscation des produits du crime ...	17
UE 157, 167, 168 et 173	Lutte contre la pédopornographie sur Internet.....	18
UE 158	Protection du secret des informations d'Europol	21
UE 159	Fichiers d'Europol créés à des fins d'analyse	22
UE 163 et 174	Entraide judiciaire en matière pénale....	23
UE 164	Transit aéroportuaire.....	25
UE 165	Réception par Europol d'informations émanant de tiers	27
UE 166	Transmission de données à caractère personnel par Europol à des États et des instances tiers.....	28
UE 170	Obligations non contractuelles.....	33
UE 172	Protection temporaire des personnes déplacées, solidarité dans l'accueil et le séjour des personnes déplacées.....	37

DOCUMENT UE 154

n° 10289 du 28 juillet 1998

DOCUMENT UE 162

n° 11231 du 22 septembre 1998

DOCUMENT UE 169

n° 12863 du 12 novembre 1998

DOCUMENT UE 175

n° 13439 du 17 novembre 1998

ACTION COMMUNE
relative à la **corruption** dans le secteur privé

Le projet d'action commune, soumis à la négociation entre les Quinze depuis juillet 1997, **a fait l'objet d'un compromis lors du Conseil « Justice - Affaires intérieures » des 3 et 4 décembre 1998**. La Délégation avait examiné le projet à trois reprises, et pour la dernière fois le 8 octobre 1998.

On rappellera que les motivations du projet se réfèrent au libre jeu de la concurrence : la corruption compromettant le bon fonctionnement du marché intérieur, ainsi que la transparence et l'ouverture du commerce international, l'action commune devrait avoir pour effet de contraindre la plupart des Etats membres à modifier leur législation pénale pour y prévoir la responsabilité des personnes morales et l'incrimination de corruption privée.

Le texte de compromis revêt une portée limitée, mais la France a levé ses réserves, qui portaient sur plusieurs formulations restreignant le champ d'application de l'action commune, afin d'en permettre l'adoption avant la fin de l'année 1998 et de respecter les engagements pris par le Conseil.

On pourra se reporter au précédent rapport d'information (n° 1110), qui rappelle la teneur des amendements souhaités par la France. La Délégation avait pris position en faveur d'une rédaction plus exigeante du texte et adopté des conclusions, qui n'ont donc pas été suivies d'effet.

Afin d'obtenir le ralliement des Etats membres réticents à l'égard du texte - les Pays-Bas notamment - notre pays et les Etats membres les plus motivés ont renoncé à leurs exigences ; ainsi, la France aurait souhaité que soit jointe à l'action commune une déclaration politique des Etats membres annonçant des mesures ultérieures dans ce domaine. Notre pays avait demandé, à l'origine, la négociation d'une convention, instrument juridique plus ambitieux que l'action commune.

Cette négociation décevante illustre les difficultés de l'adoption à l'unanimité de règles minimales en matière pénale. Le traité d'Amsterdam n'apporte, en ce domaine, aucun changement.

M. Maurice Ligot a jugé que cette initiative, pour satisfaisante qu'elle soit sur le plan moral, pénaliserait les entreprises européennes par rapport à leurs concurrentes dans la compétition internationale, tant que celles-ci n'auraient pas adopté des règles similaires. Approuvé par **M. Yves Fromion**, il s'est donc prononcé en faveur d'une convention internationale associant un grand nombre de pays. Le **Rapporteur** a précisé qu'une convention de l'O.C.D.E. sur la lutte contre la corruption était en cours de ratification.

DOCUMENT UE 155

N° 10221 du 2 septembre 1998

DOCUMENT UE 171

N° 11868 du 27 octobre 1998

DOCUMENT UE 176

N° 12942 du 17 novembre 1998

DOCUMENT UE 177

N° 12943 du 17 novembre 1998

PROJET D'ACTE DU CONSEIL

établissant la convention portant création du système « **EURODAC** »
pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile

PROJET D'ACTE DU CONSEIL

établissant un protocole visant à étendre **la portée *ratione personae***
de la convention EURODAC

Le projet de convention est soumis à la négociation entre les représentants des Etats membres depuis le début 1996 et a été examiné par la Délégation à plusieurs reprises. Il a notamment fait l'objet d'un examen approfondi le 8 octobre 1998.

La création d'EURODAC a été souhaitée par les Etats membres confrontés à un nombre élevé de demandes d'asile, pour remédier au mauvais 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 1^{er} septembre 1997. La France est très favorable au projet de convention EURODAC et a joué un rôle actif dans sa négociation.

Le système EURODAC permettra de vérifier plus facilement et rapidement si un demandeur d'asile a déjà présenté une demande 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 se reconnaisse responsable de l'examen de la demande. Enfin, le service instruisant une demande au sein d'une Préfecture, en France, pourra vérifier que la personne n'a pas déjà présenté une demande dans un autre département.

La plupart des dispositions du projet font l'objet d'un accord de principe de l'ensemble des Délégations.

On évoquera en particulier la question de la gestion du Système EURODAC : à la suite d'une initiative du Parlement européen, la Commission avait proposé ses services pour la gestion du système informatique, avançant l'argument selon lequel les questions liées à l'asile étaient intégrées au pilier communautaire par le Traité d'Amsterdam. Il lui reviendrait donc d'intégrer dans sa compétence et dans ses structures de travail une Agence responsable de la gestion du système.

Cette proposition a finalement été acceptée, mais notre pays, initialement opposé, a obtenu de ses partenaires, en contrepartie, une déclaration selon laquelle la solution choisie pour EURODAC ne lierait pas les Etats membres quant à la future gestion du Système d'information Schengen, pour lequel la France préconise la gestion par un Etat membre, le système étant essentiellement un outil policier et ne s'intégrant pas dans le pilier communautaire.

Cette question étant réglée, la seule difficulté qui demeure est la compétence à confier à la Cour de Justice des Communautés européennes, sur laquelle les Etats membres restent divisés.

• L'accord sur l'extension du système EURODAC.

Les Etats membres sont parvenus à un accord sur le projet de protocole annexé à la convention, concernant la prise des empreintes digitales des étrangers appréhendés pour infraction à la réglementation de l'entrée et du séjour – la notion retenue par le protocole étant « *le franchissement irrégulier de la frontière extérieure d'un Etat membre* ».

On rappellera que cette extension du champ d'application des dispositions de la convention avait été demandée par l'Allemagne et l'Autriche, pays soumis à de nombreuses demandes d'asile.

- La saisie des empreintes lors du franchissement d'une frontière extérieure :

Selon le protocole, les administrations des Etats membres pourront procéder à **la saisie des empreintes de tout étranger** âgé d'au moins quatorze ans **appréhendé après un franchissement irrégulier d'une frontière extérieure**. Ces empreintes sont communiquées à l'unité centrale EURODAC : elles ne seront utilisées qu'aux seules fins de comparaison avec les données concernant des demandeurs d'asile ultérieurement transmises à l'unité centrale. Elles seront conservées deux ans, ou effacées de la base si l'étranger a reçu un titre de séjour ou a quitté le territoire. Les empreintes ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles de l'instruction de la demande d'asile.

Si l'étranger n'est pas admis sur le territoire, ses empreintes ne seront pas relevées, ce qui correspond à la distinction faite par notre droit selon que la situation irrégulière de l'étranger est constatée à la frontière extérieure ou dans la zone frontalière et à l'intérieur du territoire. L'adoption de la convention n'exige pas de modification de notre droit, tout en conférant plus d'efficacité aux instruments juridiques existants.

- La saisie des empreintes à l'intérieur du territoire :

Peuvent être prélevées et communiquées à EURODAC **les empreintes des étrangers en situation irrégulière appréhendés dans la zone frontalière ou à l'intérieur du territoire**. Ce relevé d'empreinte permettra de vérifier si l'étranger n'a pas déjà présenté une demande d'asile dans un autre Etat membre. Ce procédé permet de déjouer les identités multiples : il ne pourra pas, néanmoins, être utilisé à des fins policières (lutte contre les filières d'immigration clandestine et le travail des clandestins). La comparaison avec les données de l'unité centrale sera réservée aux seuls services compétents dans le traitement des demandes d'asile.

Les empreintes prélevées dans ce cas seront soumises à un traitement différent : elles ne seront pas conservées dans la base de données centrale, mais détruites aussitôt la comparaison effectuée.

L'article 7 du protocole précise qu'il peut s'agir, par exemple, de cas où l'étranger s'oppose à son renvoi dans son pays d'origine en faisant valoir qu'il s'y trouverait en danger, ou si l'étranger a détruit ses documents d'identité et refuse de coopérer pour établir son identité.

L'évolution du projet suscite l'approbation des représentants français à la négociation, qui y ont d'ailleurs pris une part très active.

L'avenir du texte apparaît actuellement être le suivant : dès l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, **le projet sera présenté par la Commission sous la forme d'une directive**, cet instrument permettant, en effet, une action plus rapide que celle résultant d'une convention soumise aux ratifications nationales. Dans cette hypothèse, le système pourrait être opérationnel à la fin de l'année 2000.

DOCUMENT UE 156

n° 10854 du 27 août 1998

DOCUMENT UE 160

n° 11387 du 13 octobre 1998

DOCUMENT UE 161

n° 11141 du 21 septembre 1998

ACTION COMMUNE
concernant **l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et**
la confiscation des produits du crime

Ce projet d'action commune avait fait l'objet d'un accord politique au Conseil « Justice - Affaires intérieures » du 25 septembre 1998. La réserve parlementaire opposée par les Pays-Bas a ensuite été levée, ce qui a permis **l'adoption définitive de l'action commune** par le Conseil « Justice - Affaires intérieures », **le 3 décembre dernier**.

Pour une analyse de ce document, on se reportera au rapport d'information de la Délégation du 8 octobre 1998 (n° 1110).

DOCUMENT UE 157

N° 10850/2 du 12 octobre 1998

DOCUMENT UE 167

N° 10850/4 du 11 novembre 1998

DOCUMENT UE 168

N° 10850/3 du 21 octobre 1998

DOCUMENT UE 173

N° 10850/5 du 20 octobre 1998

PROJET D'ACTION COMMUNE
relative à la lutte contre la **pédopornographie sur Internet**

Le projet a fait l'objet d'un accord politique du Conseil « **Justice-Affaires intérieures** » des **3 et 4 décembre 1998**. La négociation s'est déroulée très rapidement, en raison du caractère consensuel du projet.

• **Base juridique :**

Article K3 du Traité sur l'Union européenne.

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

Le projet a été présenté en octobre 1998, sous la présidence autrichienne, à l'initiative du groupe multidisciplinaire sur la criminalité organisée constitué au sein du Conseil.

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

18 novembre 1998.

• **Procédure :**

Unanimité au Conseil de l'Union européenne.

• **Motivation et objet :**

L'action commune s'inscrit dans un ensemble d'initiatives récentes visant à lutter contre la traite des êtres humains et l'exploitation des mineurs. Parmi les textes déjà adoptés depuis 1995, on citera les résolutions du Conseil sur l'interception des télécommunications (1995) et sur les messages illicites sur Internet (1996), l'extension du mandat d'Europol à la traite des êtres humains (1996), l'action commune sur la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants (1997).

• **Contenu et portée :**

L'action commune engage les Etats membres à mettre à place un système de veille encourageant les utilisateurs d'Internet à signaler aux autorités répressives la diffusion du matériel pornographique utilisant des enfants s'ils trouvent ce type d'offre sur le réseau. Une action d'information doit être prévue pour faciliter ces contacts. L'action commune demande la répression effective des infractions commises en ce domaine et préconise une réaction rapide des autorités répressives lorsque des faits relatifs à ces infractions sont portés à leur connaissance.

Un volet de l'action commune engage à une large coopération des Etats membres pour les enquêtes, et rappelle l'obligation d'alerter Europol en cas de présomption de l'existence d'un réseau de pornographie utilisant les enfants.

Enfin, un dernier volet prévoit « un dialogue constructif avec le secteur industriel » et la recherche de mesures visant à éliminer ce type de pornographie sur Internet en impliquant les fournisseurs de services Internet dans cette attention. Enfin, l'article 4 enjoint aux Etats membres de modifier leur procédure pénale si l'évaluation technologique le nécessite, afin de donner à la justice les moyens efficaces nécessaires à la lutte contre ce fléau.

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

Aucun, la législation française étant adaptée à la recherche et la répression de ce type d'infraction.

- **Conclusion :**

L'action commune ne comporte aucun caractère contraignant. Il s'agit plutôt d'un engagement politique des Etats membres à lutter contre ce phénomène. La création de points de contacts et de « cellules de veille » dans les administrations des Etats membres est une bonne initiative. La France a déjà, pour sa part, mis en place de telles cellules au sein de la police et de la gendarmerie.

L'action commune a le mérite d'instaurer une coopération entre les services nationaux, afin de mettre au point des « filtres » ou des systèmes permettant le « balayage » du réseau pour détecter des messages à caractère illégal. L'échange des expériences probantes apportera une plus-value aux recherches nationales, la difficulté consistant en ce domaine à surveiller le réseau tout en respectant la liberté d'expression.

DOCUMENT UE 158

N° 10884 du 25 septembre 1998

ACTE DU CONSEIL
adoptant la réglementation sur la **protection du secret**
des informations d'Europol

Le projet transmis au Parlement le 18 novembre 1998 a été **adopté par le Conseil le 3 novembre 1998**. Il établit des mesures de sécurité pour les informations traitées par Europol : à chaque document est attribué un niveau de sécurité classé de 1 à 3 (confidentiel, secret et très secret, selon la terminologie utilisée dans la plupart des Etats membres). Des exigences sont formulées quant aux personnes chargées du traitement des informations : ces personnes doivent obtenir l'habilitation de sécurité pour le niveau approprié et recevoir une formation spéciale.

L'acte fait enfin référence au manuel de sécurité adopté par le conseil d'administration d'Europol, qui comportera des indications plus précises concernant les mesures de sécurité à appliquer au sein des différents organes d'Europol en vue d'assurer les prescriptions générales contenues dans l'acte du Conseil.

DOCUMENT UE 159

N° 10882 du 25 septembre 1998

ACTE DU CONSEIL
adoptant les règles applicables aux **fichiers d'Europol**
créés à des fins d'analyse

Ce projet d'acte, transmis au Parlement le 18 novembre 1998, a été **adopté le 3 novembre 1998 par le Conseil.**

Il établit une liste des données à caractère personnel qui peuvent être stockées dans les fichiers constitués à des fins d'analyse : moyens d'identification des personnes visées par l'article 10 de la convention Europol, profession et qualifications, informations d'ordre économique et financier, informations relatives au comportement, contacts et accompagnateurs, informations relatives aux activités criminelles, par exemple.

Il est prévu que l'Etat membre qui fournit les données notifie à Europol la finalité pour laquelle elles sont fournies et toute restriction quant à leur utilisation.

Ces données se trouvent sous la responsabilité de l'Etat membre qui les a fournies, et soumises à son droit national, jusqu'à leur inclusion dans un fichier d'analyse. A partir de ce moment, ces données ne sont accessibles qu'à l'Etat membre qui les a fournies ou à un analyste d'Europol habilité. Les données non incluses dans un fichier d'analyse sont conservées par Europol sous sa responsabilité, ou restituées à l'Etat qui les a fournis.

L'acte pose le principe d'une conservation des données limitée dans le temps au strict nécessaire, l'utilité de conserver les données devant être vérifiée chaque année.

L'acte classe ensuite les types de fichier – général ou stratégique, ou opérationnel – et fixe les règles qui président à la création de fichiers, à la transmission de données à un autre Etat membre ou à un tiers, à l'association de fichiers pour les besoins d'une enquête.

DOCUMENT UE 163

N° 10702 du 31 juillet 1998

DOCUMENT UE 174

N° 13144 du 19 novembre 1998

PROJET DE CONVENTION
relative à l'entraide judiciaire en matière pénale

Le projet de convention a été examiné de façon approfondie à l'automne dernier par la Délégation (rapport d'information n° 1110 du 8 octobre 1998).

Le Rapporteur se contentera donc de rappeler que ce projet, qui est en préparation depuis 1995, est considéré par les magistrats et les autres praticiens de l'entraide répressive pénale comme un outil extrêmement utile pour donner plus d'efficacité à l'entraide. La plupart des éléments de la convention ont reçu l'accord de l'ensemble des délégations. Reste toutefois en négociation un point particulièrement ardu : l'interception légale des télécommunications. Depuis plusieurs mois, la négociation achoppe sur cette question : il s'agit de permettre aux autorités judiciaires de faire procéder à des écoutes sur les systèmes de télécommunication par satellites (téléphones portables) lorsque la « personne-cible » se trouve dans un autre Etat membre.

La procédure de demande d'écoute implique alors deux Etats membres ou davantage : l'Etat où se trouve la « personne-cible », l'Etat sur le territoire duquel se trouve la station terrestre d'interception, un troisième Etat si cette personne se déplace.

La négociation vise à créer une procédure uniforme pour faciliter la tâche des magistrats, contraints d'adresser des demandes multiples, mais elle se heurte aux réticences de certains Etats membres (dont la France) soucieux de préserver les droits des Etats membres requis.

La négociation a donc pris un tour extrêmement complexe (obligation d'informer et ses exceptions, possibilité de refuser l'interception sur son territoire) et semble enlisée, comme l'ont montré les nombreuses dissensions entre les représentants des Etats membres lors du dernier Conseil « Justice-affaires intérieures ».

Enfin, l'on mentionnera d'autres questions récemment ajoutées à la négociation : la question de la protection des données et celle de la compétence de la Cour de justice, qui ont pour effet d'éloigner encore l'issue de la négociation.

DOCUMENT UE 164

N° 10225 du 12 octobre 1998

PROJET D'ACTION COMMUNE
relative au régime du **transit aéroportuaire**

Ce projet d'action commune a été présenté par la présidence autrichienne de l'Union, en septembre 1998. Il remplacera une précédente action commune portant sur le même domaine, adoptée le 4 mars 1996.

Le projet tend à établir une harmonisation du système des visas de transit aéroportuaires pour l'ensemble des quinze Etats membres ; on rappellera que, jusqu'à présent, une harmonisation a déjà été menée à bien, mais dans le cadre de la Convention de Schengen. Cette harmonisation a été parachevée par l'adoption d'une décision par le Comité exécutif de Schengen, réuni le 16 décembre 1998 à Berlin. Le régime harmonisé Schengen comporte donc une liste commune des Etats soumis à l'obligation du visa de transit aéroportuaire, une liste des Etats non soumis à cette obligation et une « liste grise » des Etats dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa par certains Etats membres et non par d'autres.

Le maintien de ces différentes catégories montre que l'harmonisation du transit aéroportuaire n'est pas aussi achevée que celle du visa de court séjour Schengen, pour lequel la « liste grise » a disparu. Néanmoins, les derniers progrès obtenus dans ce cadre ont permis d'harmoniser les exemptions à l'obligation de visa de transit aéroportuaire : ces exemptions concernent, par exemple, les titulaires d'un titre de séjour délivré par un Etat partie à la Convention, par un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou par d'autres Etats tiers. Les « pays Schengen » ont donc pu se mettre d'accord sur une liste de titres de séjour valant exemption du visa aéroportuaire, pour les ressortissants de pays qui, en principe, y sont soumis.

Le système ainsi mis au point a exigé plusieurs années de négociation dans le cadre d'une coopération pratique intensifiée des services consulaires et administratifs.

Dès lors, on peut s'interroger sur l'apport de l'action commune, dont la seule plus-value serait d'intégrer dans un nouveau système le

Royaume-Uni et l'Irlande. On soulignera que l'acquis de Schengen devant être prochainement intégré aux traités, ces deux pays restés à l'écart devront faire connaître leur position quant à la reprise ou non de cet aspect de l'acquis.

En fait, la participation du Royaume-Uni et de l'Irlande à cette négociation a pour effet de réduire la liste commune des pays soumis au visa de transit aéroportuaire, avec le retrait du Bangladesh et du Pakistan de la liste, à la demande des deux pays non membres de la coopération Schengen. Les autres Etats membres pourront néanmoins conserver leur régime antérieur, l'article 4 prévoyant que chaque Etat membre reste libre, en fin de compte, d'exiger un visa pour les pays ne figurant pas sur la liste commune.

En outre, il semble que cette négociation soit l'occasion de rouvrir le débat sur la liste des exemptions, certains pays se méfiant des titres de séjour accordés par tel ou tel pays, au motif qu'ils peuvent faire l'objet de falsifications. Là encore, il est à craindre que la négociation ne constitue un retour en arrière sur des questions déjà harmonisées et donc simplifiées dans le cadre de la coopération Schengen.

• **Conclusion :**

En conclusion, le Rapporteur a suggéré à la Délégation de marquer sa désapprobation à l'égard d'un projet qui va à l'encontre de la simplification et de l'efficacité recherchée par les négociateurs du traité d'Amsterdam, qui ont cherché à réduire le nombre des cercles de négociation pour une même question au sein de l'Union. Il serait souhaitable de voir le Royaume-Uni et l'Irlande prendre position sur les décisions Schengen concernant le transit aéroportuaire, plutôt que de négocier un nouveau texte en retrait de l'harmonisation déjà réalisée et qui engendrera un système plus compliqué.

Cette initiative pourrait constituer au demeurant un précédent préjudiciable à la Convention de Schengen.

M. Alain Barrau a approuvé l'analyse du Rapporteur face à une situation qu'il a jugée surprenante dans une période marquée par la ratification du Traité d'Amsterdam. Il a contesté la logique de ce texte, qui conduirait à tout renégocier au motif que deux Etats membres vont désormais participer au régime en vigueur.

La Délégation a adopté les conclusions proposées par le Rapporteur dont le texte figure à la fin du présent rapport.

DOCUMENT UE 165

N° 10887 du 25 septembre 1998

ACTE DU CONSEIL
arrêtant des règles relatives à la réception par Europol
d'informations émanant de tiers

Le projet d'acte, transmis au Parlement le 18 novembre 1998, a été **adopté par le Conseil le 3 novembre 1998.**

La convention portant création d'Europol, signée en 1995 et entrée en vigueur l'année dernière, prévoit que chaque projet d'analyse peut utiliser des informations provenant d'autres institutions ou organismes : Etats tiers, organisations internationales, organismes de droit public, Interpol, Communautés européennes ou organismes en dépendant. L'acte établit la procédure selon laquelle Europol peut conclure des accords à cette fin avec les Etats tiers : c'est le conseil d'administration d'Europol qui donne les autorisations nécessaires et la négociation est ensuite conduite par le directeur d'Europol.

Quelques dispositions prévoient ensuite des précautions en ce qui concerne la fiabilité des informations ainsi recueillies et les modalités de rectification et d'effacement de ces informations.

DOCUMENT UE 166

N° 10888/98

PROJET D'ACTE DU CONSEIL
arrêtant les règles relatives à la **transmission de données**
à caractère personnel par Europol à des Etats
et des instances tiers

• Base juridique :

Article K3 du traité sur l'Union européenne et article 18, paragraphe 2, de la convention portant création d'un office européen de police.

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

25 septembre 1998

• Date de diffusion à l'Assemblée nationale :

11 décembre 1998

• Procédure :

Unanimité

• Motivation et objet :

L'article 18 de la Convention portant création d'un Office européen de police, qui régit la transmission de données à des Etats et des instances tiers, prévoit l'élaboration de règles générales applicables à ces transmissions, en tenant compte du caractère adéquat du niveau de protection de ces données offert par ces Etats et instances.

• Contenu et portée :

Ce projet contient trois séries de dispositions relatives respectivement au champ des destinataires des transmissions, à l'objet et aux modalités de celles-ci.

Les destinataires de ces transmissions.

Il s'agit des Etats tiers et les instances tierces. Relèvent de la première catégorie les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Sont assimilés à des instances tierces, celles qui sont liées à l'Union européenne, à savoir les Communautés européennes et les organismes de droit public constitués au titre des traités instituant ces communautés, ainsi que les autres organismes de droit public constitués dans le cadre de l'Union européenne et les organismes existant en vertu d'un accord entre deux ou plusieurs Etats membres de l'Union européenne.

S'agissant des instances non liées à l'Union européenne, celles-ci renvoient à trois types de personnes morales : des organisations internationales et les organismes de droit public qui en relèvent ; d'autres organismes de droit public, issus d'un accord entre deux ou plusieurs Etats, enfin l'organisation internationale de police criminelle.

En tout état de cause, la transmission par Europol de données à caractère personnel à des Etats tiers et leur transmission ultérieure au sein même de l'Etat tiers est limitée aux autorités compétentes responsables en vertu du droit national de la prévention des infractions pénales et de la lutte contre celles-ci.

L'objet de ces transmissions.

Font l'objet de ces transmissions les données à caractère personnel, à savoir toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable. Est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale.

En revanche la transmission de données à caractère personnel révélant l'origine raciale, les opinions politiques, les convictions religieuses ou d'autres convictions, ainsi que celle de données à caractère personnel relatives à la santé ou à la vie sexuelle, visées à l'article 6 de la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, n'est autorisée que dans les cas où elle est absolument nécessaire.

Les modalités de ces transmissions.

Cette transmission est effectuée dans une situation bien déterminée : soit sur la base d'un accord conclu entre Europol et un Etat tiers ou une instance tierce ; soit, à titre exceptionnel, lorsque le directeur considère qu'elle est absolument nécessaire. Il convient de relever que cette absolue nécessité s'apprécie au regard de la *sauvegarde des intérêts essentiels des Etats et de la prévention d'un danger imminent*. Dans les deux cas, il est tenu compte de la législation et des pratiques administratives en matière de protection des données de l'Etat tiers ou de l'instance non liée à l'Union européenne.

Cette dichotomie de situations commande les modalités de la transmission. En effet, celles-ci sont différentes, suivant que la transmission résulte d'accords ou d'une décision du directeur.

Dans la première hypothèse, les accords doivent comporter des dispositions concernant le destinataire de ces données, le type de données à transmettre et les fins auxquelles les données seront transmises ou utilisées. Suivant que les parties prenantes sont ou non liées à l'Union européenne, les organes intervenant dans la procédure diffèrent. Ainsi c'est au Conseil, statuant à l'unanimité, de déterminer les Etats tiers et les instances non liées à l'Union européenne avec lesquels des accords doivent être négociés. Cette étape franchie et l'avis du conseil d'administration ayant été obtenu, l'engagement de la négociation de ces accords incombe au directeur d'Europol.

La conclusion de ces accords requiert l'unanimité du Conseil. Cette approbation n'intervient toutefois qu'après un avis de l'autorité de contrôle commune. On sait qu'en vertu de l'article 24 de la convention Europol, cet organe contrôle notamment la licéité de la transmission des données émanant d'Europol. On sait également que, à l'heure actuelle, cette autorité n'a pas été mise en place pour les raisons exposées dans l'introduction.

Si la relative lourdeur de la procédure ainsi prévue pour la conclusion d'accords avec des Etats tiers ou des instances non liés à l'Union européenne n'est pas sans fondement, elle est plus souple lorsque sont en jeu des accords avec des instances liées à l'Union européenne. Dans cette configuration, c'est au directeur d'Europol qu'il revient d'engager les négociations en vue de la conclusion de tels accords après simple autorisation du conseil d'administration, l'approbation de celui-ci étant également requise avant l'étape même de la conclusion de l'accord.

Il est cependant des cas où, comme on l'a vu, la transmission des données est réalisée sous l'autorité du directeur d'Europol pour des raisons d'absolue nécessité. Dans une telle hypothèse, le directeur informe systématiquement le conseil d'administration et l'autorité de contrôle commune de sa décision de transmission ainsi que des motifs de celle-ci.

Les finalités ainsi que les rectifications et l'effacement des données font enfin l'objet d'un encadrement précis. Ainsi, il n'y a pas lieu de transmettre des données à caractère personnel qui seront demandées sans que soient fournies des indications relatives aux fins et au motif de la demande. Par ailleurs, Europol doit s'assurer que le destinataire s'engage à ce que ces données soient rectifiées ou effacées si celles-ci sont entachées d'erreurs ou sont inexactes, si elles ne sont plus à jour ou si elles n'auraient pas dû être transmises. La rédaction retenue dans l'hypothèse où l'Etat tiers ou l'instance tierce a reçu des données répondant à ces caractéristiques peut toutefois prêter à ambiguïté, dans la mesure où il n'apparaît pas assez nettement que la tâche de rectification ou d'effacement incombe également dans cette situation à Europol. En revanche on ne peut qu'adhérer à la proposition confiant à Europol la tâche de s'assurer que le destinataire s'engage à ce que ces données soient effacées dans les cas où elles ne sont plus utiles aux fins qui ont motivé leur transmission .

• Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :

L'adoption de ce texte ne devrait entraîner aucune modification de droit interne.

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

Qu'il s'agisse de l'exigence d'une approbation unanime du Conseil pour la négociation et la conclusion des accords passés avec les Etats tiers et les instances non liées à l'Union européenne ou de la définition du champ des données à caractère personnel, ce texte paraît être entouré de précautions suffisantes, qui assurent un juste équilibre entre l'efficacité de l'action policière au sein d'Europol et la garantie des libertés publiques.

Il a fait l'objet d'une discussion au conseil d'administration d'Europol du 18 février dernier et a été transmis avec deux propositions de modifications textuelles à l'autorité de contrôle commune. Si celle-ci donne son aval à ce projet ainsi modifié, il devrait être soumis au comité K4 puis au COREPER pour adoption.

- **Calendrier prévisionnel :**

Ce projet était inscrit en point A pour approbation à l'ordre du jour de la réunion du Conseil du 12 mars.

- **Conclusion :**

Compte tenu de son caractère équilibré, ce projet ne peut qu'être approuvé. Il constitue l'un des nombreux éléments qui doit permettre le fonctionnement d'Europol.

DOCUMENT UE 170

N° 12356/98

PROJET DE CONVENTION
sur la loi applicable aux **obligations non contractuelles**

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

Ce projet de convention a été élaboré par la présidence autrichienne et présenté le 9 novembre 1998.

• Date de diffusion à l'Assemblée nationale :

24 décembre 1998

• Procédure :

Unanimité

• Motivation et objet :

Ce texte a pour objet de déterminer la loi applicable aux obligations non contractuelles dans les situations comportant un conflit de lois. L'élaboration d'un instrument juridique dans ce domaine s'impose à la fois pour des raisons juridiques et pour des raisons économiques.

Les instruments juridiques applicables aujourd'hui dans l'espace judiciaire européen sont en effet non seulement insuffisants mais générateurs d'insécurité juridique. Ainsi, la convention de Bruxelles du 27 septembre 1968, qui détermine les règles de compétence ainsi que de reconnaissance et d'exécution des décisions est applicable aussi bien en matière contractuelle qu'extra-contractuelle, tandis que la convention de Rome du 19 juin 1980 ne régit que les obligations contractuelles.

De ce fait, en l'absence de dispositions conventionnelles applicables à l'ensemble des obligations non contractuelles dans l'espace judiciaire européen, les Etats membres appliquent, soit des convention de La Haye qui ne couvrent que des domaines très particuliers et ne sont ratifiées que par certains d'entre eux, soit les règles de conflit de lois établies par le droit international privé. De surcroît, en laissant au juge le choix entre l'application de la loi du lieu de l'acte générateur du dommage ou du lieu

où celui-ci est réalisé, la règle de droit génère une grande insécurité juridique et contrarie l'objectif de création d'un véritable espace judiciaire européen.

Économiquement, cette insécurité porte préjudice à la fois aux intérêts des victimes et à ceux des entreprises : en raison des incertitudes qui pèsent sur le régime d'indemnisation applicable, celles-ci sont exposées à des frais d'assurance accrus.

La convention de Rome précitée n'avait trait qu'aux obligations contractuelles ; le projet de convention en cours de négociation est communément qualifié de « convention de Rome II ».

• **Contenu et portée :**

On peut prêter deux mérites à cette initiative, à savoir la recherche d'une plus grande sécurité juridique et la mise en place de règles juridiques uniformes.

Une plus grande sécurité juridique.

L'article 3 du projet de convention pose le principe de l'application de la loi du lieu de survenance directe du dommage. Si par exemple le déversement de produits dangereux dans un fleuve, dans un Etat de l'Union, cause des dommages aux cultures sur le territoire d'un autre Etat membre, c'est la loi de ce dernier qui sera applicable à la réparation des préjudices. Au surplus, la loi ainsi visée a un caractère universel puisqu'elle s'applique même lorsqu'elle émane d'un Etat non contractant.

Ce principe souffre toutefois des exceptions. Il en va ainsi des zones non soumises à une souveraineté territoriale dans lesquelles la loi applicable est la loi du pays dans lequel le moyen de transport ou l'installation ayant un lien avec le fait dommageable est immatriculé. S'agissant de la loi applicable à la responsabilité pour un dommage causé par un produit, il est prévu de retenir celle du pays dans lequel la personne qui subit directement le dommage a sa résidence habituelle ou son établissement principal. Par ailleurs, la loi applicable à une obligation résultant d'une concurrence ou de pratiques déloyales est la loi du pays où cette concurrence ou ces pratiques déloyales affectent les relations de concurrence ou les intérêts collectifs des consommateurs.

Si la question de la diffamation par voie de presse dans plusieurs Etats n'est évoquée que pour mémoire, le projet de convention ménage la possibilité pour les parties de choisir la loi applicable soit à la totalité, soit à une partie seulement de l'obligation non contractuelle. Enfin, si les deux

parties ont leur résidence dans un même pays, c'est la loi de ce pays qui recevra application.

Au-delà de ces régimes particuliers et de la prise en compte d'autres obligations non contractuelles dans le titre III, on relève que les exceptions au champ d'application des obligations non contractuelles définies par ce projet de convention, sont nombreuses. Ainsi échappent à ces règles : l'état et la capacité des personnes physiques ; les obligations non contractuelles résultant du droit successoral, les régimes matrimoniaux et plus largement le droit de la famille ; les questions relevant du droit des sociétés et des personnes morales ; les obligations non contractuelles des associés et des organes des personnes morales à l'égard des créanciers de la société ou de la personne morale ; les obligations non contractuelles entre les constituants, les *trustees* et les bénéficiaires ; la preuve et la procédure, sous réserve des dérogations prévues par l'article 18 du projet de convention ; les actes ou les omissions commis dans l'exercice de la puissance publique ; les restrictions apportées aux obligations non contractuelles par la législation en matière d'insolvabilité, les droits de la propriété intellectuelle et la responsabilité pour les dommages nucléaires.

La mise en place de règles juridiques uniformes.

Le texte détermine les critères de la loi applicable et tient compte de l'existence de systèmes juridiques non unifiés. S'agissant de l'interprétation et de l'application unitaires des règles, on peut regretter toutefois que le texte pêche par timidité, au risque de compromettre l'application du dispositif : au lieu d'orientations précises, une rédaction peu contraignante a été retenue.

Plusieurs incertitudes subsistent : le sort réservé à la diffamation par voie de presse, les relations avec d'autres instruments internationaux tels que la convention de Bruxelles précitée, la compétence de la Cour européenne de justice à qui reviendra le soin de définir une interprétation qui s'imposera aux parties. Au demeurant, ce texte ne faisant que définir les critères de la loi applicable, il appartiendra aux juridictions de chaque Etat membre d'appliquer ces nouvelles règles.

• Textes législatifs nationaux susceptibles d'être modifiés :

Cette convention devrait avoir une incidence sur la jurisprudence française, qui ne fait pas toujours prévaloir le principe de la loi du lieu de la survenance du dommage.

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

Commencée sous présidence autrichienne, la négociation devrait recevoir une nouvelle impulsion avec la présidence allemande, qui a l'intention de parvenir à un accord sur les points importants, en tenant compte des propositions des experts qui collaborent au sein du groupe européen de droit international privé.

Dans un souci de définir des normes génératrices de sécurité juridique, la France est favorable au principe de la loi du lieu de survenance directe du dommage. Cependant ce principe n'est pas encore acquis, comme en témoigne un document de travail de la présidence allemande : certains Etats ont une approche plus pragmatique et donnent la préférence au choix de la loi la plus adaptée à la situation en cause. Ce système laisserait une grande marge d'interprétation au juge et serait donc contraire à l'objectif de sécurité juridique que garantit la définition d'une règle préétablie. Le même danger pourrait se présenter s'il était fait écho à une autre proposition contenue dans ce même document, qui consiste à appliquer la loi du pays où le préjudice le plus important s'est produit, un tel critère pouvant donner lieu à d'âpres contestations.

• Calendrier prévisionnel :

Aucun

• Conclusion :

La Délégation approuve cette initiative, dans la mesure où elle contribue à la création d'un espace judiciaire européen. Il conviendra d'être vigilant sur l'évolution de la négociation, afin que l'objectif de sécurité juridique puisse être atteint. Beaucoup de questions restent en suspens, compte tenu du caractère récent du projet de convention.

DOCUMENT UE 172

N° 12617 du 9 novembre 1998

PROJET D'ACTION COMMUNE
concernant la **protection temporaire des personnes déplacées**

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

• Base juridique :

Article K1 du traité sur l'Union européenne, selon lequel la politique d'asile est considérée par les Etats membres comme une question d'intérêt commun et article K2, qui renvoie à la convention de Genève relative au statut des réfugiés.

Ces projets d'action commune reprennent, avec quelques modifications de rédaction, des textes proposés par la Commission, qui anticipent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, lequel prévoit l'adoption de « normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées » et de « mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacés et supporter les conséquences de cet accueil ».

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

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

• Date de transmission à l'Assemblée nationale :

24 décembre 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, demandent que soit instauré un régime européen de protection temporaire. L'arrivée en Italie de migrants en provenance d'Irak et des régions limitrophes (1997), ainsi que le conflit au Kosovo, ont contribué à relancer cette question.

Lorsqu'elles sont prises en charge par un Etat membre, les personnes déplacées peuvent difficilement être renvoyées dans leur pays d'origine, où elles courent un risque de persécution de la part des autorités gouvernementales ou de groupes non contrôlés par l'autorité publique. Les administrations des Etats concernés ne peuvent mener à bien les procédures individuelles d'attribution du statut de réfugié tel que le prévoit la convention de Genève de 1951. Les personnes concernées ne remplissent pas toutes les conditions fixées par la convention, il en est ainsi lorsqu'elles sont persécutées par des groupes non contrôlés par l'autorité au pouvoir.

La protection temporaire se conçoit donc comme un statut provisoire, reconnu à des personnes fuyant massivement leur pays en guerre, pour leur permettre de séjourner dans un pays d'accueil, alors qu'elles ne bénéficient pas du statut de réfugié au sens de la convention de Genève. Ces critères de la protection temporaire se différencient de ceux de la convention de Genève ; ils sont moins exigeants que ceux de l'article premier de cette dernière, qui requiert que l'individu craigne avec raison d'être persécuté. Cette moindre exigence se vérifie également au regard de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme relatif à la torture et aux peines ou traitements inhumains ou dégradants. Il faut savoir que, par ailleurs, jusqu'à maintenant, en vertu d'une position commune du 4 mars 1996, même si un groupe de population était exposé à des persécutions, la demande de qualité de réfugié se faisait à titre individuel.

Cependant, des statuts identiques aux statuts temporaires existent d'ores et déjà dans un cadre national : ainsi, la France a accordé des autorisations provisoires de séjour de six mois comportant une autorisation de travail pour les bosniaques n'ayant pas le statut de réfugié.

Le premier texte vise donc à créer un régime communautaire de protection temporaire, ce qui permettrait d'« européaniser » la question de l'accueil et du rapatriement des personnes déplacées.

Le deuxième projet pose le principe de la répartition entre les quinze de la charge financière de l'accueil et du séjour temporaire des

personnes déplacées. Cette question avait déjà fait l'objet de discussions - qui n'avaient pas abouti à un accord - sur le « partage du fardeau ».

• **Contenu et portée :**

Le premier projet définit la protection temporaire et prévoit les modalités de sa mise en œuvre :

- en cas d'afflux massif de personnes sur le territoire de l'Union, le Conseil pourrait, à la majorité qualifiée, prendre la décision d'établir un régime de protection au bénéfice de groupes de personnes ;

- la situation politique du pays d'origine des réfugiés serait examinée par la Commission 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.)* » ;

- les Etats qui le souhaitent pourraient suspendre, pour une durée limitée, l'examen des demandes visant à obtenir le statut de réfugié ;

- une solidarité entre les Etats membres serait, le cas échéant, organisée pour l'accueil des populations : un Etat pourrait être contraint d'accepter sur son territoire (contre son gré, puisque la décision pourrait être adoptée à la majorité qualifiée) un certain nombre de personnes déplacées, selon une clé de répartition définie par le Conseil.

Le régime de protection temporaire inclut :

- la délivrance de documents de séjour pour les Etats membres ;
- le droit au regroupement familial pour le conjoint et les enfants mineurs et à charge ;
- l'autorisation de travailler selon le droit applicable aux étrangers.

En outre, les Etats membres s'efforcent de procurer aux bénéficiaires un logement et, si nécessaire, une aide financière ou l'accès aux soins médicaux et à l'éducation.

Le deuxième projet confirme et précise les modalités de la solidarité pour l'accueil des personnes déplacées.

Il prévoit également une solidarité financière entre les Etats membres : le Conseil peut décider de financer sur le budget communautaire des aides aux Etats membres particulièrement touchés par l'arrivée de personnes déplacées (les dépenses de logement, d'aide financière, médicale, sociale ou d'éducation seraient alors prises en compte).

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

La décision européenne d'accorder le statut à un groupe de personnes aurait pour conséquence d'obliger l'administration à délivrer les titres de séjour selon les procédures nationales.

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

Les projets ont suscité des prises de positions très divergentes lors du dernier Conseil « justice et affaires intérieures » des 3 et 4 décembre 1998, comme lors du Conseil informel réuni à Berlin les 11 et 12 février 1999. Au mois de décembre, ces textes étaient soutenus par les pays les plus concernés par l'accueil de réfugiés et par les Etats membres qui sont habituellement partisans de la « communautarisation ». D'autres Etats membres, dont la France, avaient fait ressortir les aspects difficiles et imprévisibles des projets.

Les débats tenus en Conseil informel semblent montrer une évolution des positions ; la notion de volontariat dans l'accueil a été réintroduite, le souci d'éviter la généralisation a été exprimé par certaines délégations, le lien automatique entre la protection temporaire et la solidarité financière a été contesté.

Les textes seront à nouveau soumis au groupe de travail afin de rapprocher les philosophies et les positions.

Le Rapporteur a mis l'accent sur plusieurs aspects imprévisibles, voire incontrôlables, des projets en discussion.

Le régime serait créé « *en cas de mouvements massifs de fuite* » pour des personnes « *ayant besoin d'une protection internationale* ». Il s'agit, selon le premier projet, de personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique, de personnes confrontées à un risque grave de violation des droits de l'homme (groupes obligés de quitter leur région à la suite de campagnes de persécution ethnique ou religieuse).

Cette définition des situations pouvant justifier l'application du régime européen est trop imprécise au regard du grand nombre de pays ou de zones du monde où se déroulent de tels événements (le Kosovo, le Kurdistan, mais aussi l'Algérie, le Rwanda). L'on peut se demander aussi si l'ouverture du régime ne favorisera pas le départ vers l'Europe de personnes non menacées. Par ailleurs, comment préciser la notion de « mouvement massif de fuite de personnes » ? Doit-on l'apprécier à compter de la sortie du territoire visé ou de l'entrée des personnes concernées en Europe ? Cette notion paraît difficilement quantifiable et serait malaisément applicable.

Les projets comportent de surcroît une notion tout à fait nouvelle au plan juridique : *ils créent une protection collective de groupe, alors que le droit d'asile est jusqu'à présent un droit reconnu aux individus*. En outre, ils ouvrent un système institutionnalisé, durable et finalement rigide, ce qui peut apparaître comme un défaut dans les circonstances actuelles, caractérisées par des déplacements fréquents de population, qu'il s'agisse de fuite face à des guerres ou des crises locales, ou des flux d'immigration « ordinaires ».

Il semble préférable d'éviter un tel cadre institutionnel rigide, qui peut avoir des effets déstabilisants pour les Pays européens d'accueil en privilégiant le traitement de chaque situation de crise de façon autonome. Cela n'exclut pas une réflexion au sein du Conseil et la mise en œuvre de mécanismes de solidarité.

Si l'on tient compte d'un document de travail de la présidence allemande en date du 1^{er} février dernier, des éléments de ce dossier sensible demeurent toutefois incertains.

S'agissant de la procédure d'examen des demandes d'asile, ce dernier document ne fait en effet expressément référence qu'à deux articles (4 et 13) de la Convention de Dublin du 15 janvier 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de la Communauté européenne. Au demeurant, l'organisation d'un partage des flux migratoires entre Etats membres auquel tend le premier projet d'action commune remet en cause indirectement l'acquis de cette convention qui consacre la responsabilité de l'Etat membre par la frontière extérieure duquel le demandeur d'asile est entré. Cependant, en suggérant que l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile du bénéficiaire du régime de protection temporaire soit celui qui accueille ce dernier, le document du 1^{er} février revient à appliquer les critères de l'Etat responsable contenus dans l'article 5 de la convention et assure une unité entre l'Etat d'accueil aux frontières et

l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile. En outre, sur le modèle de l'article 13 de ladite convention, l'Etat membre accueillant un bénéficiaire de la protection temporaire serait tenu de le prendre en charge, si celui séjourne irrégulièrement sur le territoire d'un autre Etat membre.

Quant à la reconnaissance du statut de réfugié garanti par la Convention de Genève, celle-ci est préservée par ce même document de travail qui ménage toutefois le droit pour les Etats membres de suspendre cette procédure. Encore faut-il que l'action commune prévoit dans quelles conditions et à quel moment les bénéficiaires de la protection temporaire seraient susceptibles de revendiquer le statut de réfugié. Il conviendrait de préciser notamment si la procédure de demande de statut de réfugié est appelée à se dérouler parallèlement à celle de la protection temporaire ou si elle doit intervenir à l'issue d'un délai déterminé. La réponse à ces questions permettrait de lever des ambiguïtés sur le fonctionnement des deux procédures.

En conclusion, le Rapporteur juge discutable l'éventualité d'une prise de décision à la majorité qualifiée pour mettre en œuvre la solidarité et notamment la répartition des populations déplacées entre Etats membres. Il s'interroge sur l'articulation de la procédure de protection temporaire avec celle de la demande de statut de réfugié. Il juge peu réaliste d'imposer à des Etats membres non volontaires l'accueil de quotas de personnes dans un espace régi au surplus par la libre circulation. Il relève enfin que les dispositions du projet d'action commune, relatives aux critères de définition de la solidarité dans l'accueil et le séjour des personnes déplacées, sont imprécises.

• **Calendrier prévisionnel :**

Au vu de la complexité et des enjeux politiques des projets, aucun calendrier d'adoption ne peut être envisagé.

• **Conclusion :**

Le Rapporteur a proposé à la Délégation l'adoption de conclusions défavorables aux projets dans leur état actuel, et de donner une orientation quelque peu différente aux négociations futures.

M. Yves Fromion a jugé dangereux ces projets, qui porteraient atteinte à l'autonomie de la France dans les relations internationales, les Quinze Etats membres n'ayant pas une position identique sur les situations de crise provoquant un afflux de personnes aux frontières de l'Union.

M. François Guillaume a considéré que cette initiative se situe dans la logique du Traité d'Amsterdam, qu'il réproouve, mais dont l'Assemblée nationale vient d'autoriser la ratification.

M. François Loncle, partageant les réticences du Rapporteur, a observé que le Traité d'Amsterdam n'avait pas pour but d'uniformiser les législations nationales sur le droit d'asile, mais de faire en sorte que l'ensemble du territoire européen puisse traiter cette questions de façon harmonisée, en évitant les difficultés éprouvées récemment par l'Italie.

Le **Président Henri Nallet** a rappelé que le Gouvernement avait transmis ces projets d'action commune au Parlement avant l'intervention de la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999, qui a étendu la procédure du contrôle parlementaire aux projets d'actes de l'Union européenne. C'est pourquoi, il a adressé un courrier au ministre délégué chargé des affaires européennes afin d'obtenir la saisine du Parlement au titre des nouvelles dispositions constitutionnelles, de telle sorte que l'Assemblée nationale puisse se prononcer par voie de résolution sur ces deux projets d'action commune.

Dans l'examen des conclusions proposées par le Rapporteur, le Président Henri Nallet a souhaité que le *considérant* fasse mieux apparaître la question centrale posée par l'afflux des réfugiés : l'Union européenne accepte-t-elle de prendre en charge cette situation dans le cadre d'une politique commune fondée sur la solidarité ou laisse-t-elle cette action aux Etats membres ?

M. Maurice Ligot s'est interrogé sur la notion d'afflux important de personnes fuyant leur pays d'origine vers les Etats membres, dès lors qu'il s'agit de personnes se trouvant aux frontières avant qu'on ait pris la décision d'accueil. Il a donc proposé la suppression de cet alinéa.

Mme Michèle Alliot-Marie a jugé, au contraire, cette mention indispensable pour distinguer les cas individuels des situations d'afflux, qui seules créent des difficultés d'organisation collective aux pays de destination.

M. Pierre Lequiller ayant souhaité mettre en cohérence cet alinéa avec la suite du texte, de tonalité plus critique, le **Rapporteur** a indiqué que son texte approuvait le principe d'une intervention communautaire, tout en exprimant un désaccord sur les procédures et les modalités envisagées.

Redoutant que les pays qui seraient confrontés à ces difficultés ne pratiquent une politique laxiste en comptant sur la solidarité communautaire, **M. François Guillaume** a proposé de limiter le *considérant* à une réflexion commune entre Etats membres sur ces situations et de ne pas mentionner de politique commune fondée sur la solidarité.

M. Yves Fromion a proposé une rédaction précisant que la réflexion commune pourrait déboucher sur une politique commune fondée sur la solidarité.

La Délégation a adopté le *considérant* dans les termes résultant des suggestions de **MM. Pierre Lequiller, Yves Fromion**, et de celles du **Président** et du **Rapporteur**.

La Délégation a adopté les paragraphes 1 à 8 du projet de conclusions dans la rédaction proposée par le Rapporteur, après que **M. François Loncle** eut fait remarquer que ce dispositif pourrait sembler prématuré en l'absence d'une politique étrangère commune.

Sur la suggestion de **M. François Loncle**, elle a adopté, dans une rédaction modifiée par **Mme Michèle Alliot-Marie**, un nouveau paragraphe insistant sur la nécessité d'harmoniser les législations nationales en matière d'asile.

Au paragraphe 10, la Délégation a adopté un amendement de précision de **M. François Guillaume**, avant de rejeter un autre amendement du même auteur, dont l'objet consiste à faire figurer les pays en voie de développement parmi les destinataires de l'action des Quinze, **MM. François Loncle, Pierre Lequiller** et le **Rapporteur** ayant fait ressortir le caractère politique - et non économique - du dispositif proposé par la Commission. Elle a adopté un amendement du **Rapporteur** demandant au Gouvernement de lui soumettre au titre de l'article 88-4 de la Constitution les projets d'action commune relatifs à la protection temporaire des personnes déplacées.

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

CONCLUSIONS

La Délégation, après avoir examiné les projets d'actes de l'Union européenne transmis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale du 7 octobre 1998 au 24 janvier 1999 (n^{os} UE 154 à 177), a adopté les conclusions suivantes :

La Délégation,

I. Vu le projet d'action commune relative au régime du transit aéroportuaire (document UE 164) ;

- Constate que la négociation de ce projet d'action commune a pour effet de remettre en question l'harmonisation du régime du transit aéroportuaire acceptée par les Etats Parties à la convention de Schengen et conduit, en l'état actuel du projet, à un régime moins uniforme et plus complexe ;

- Suggère la suspension de la négociation dans l'attente de l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union.

II. Vu le projet d'action commune concernant la protection temporaire des personnes déplacées et le projet d'action commune relative à la solidarité dans l'accueil et le séjour des bénéficiaires de la protection temporaire des personnes déplacées (document UE 172) ;

Considérant que les situations d'afflux important de personnes déplacées fuyant leur pays d'origine vers les pays membres de l'Union appellent une réflexion commune pouvant déboucher sur une politique commune appropriée fondée sur la solidarité ;

1. Désapprouve l'institution par l'Union européenne d'un cadre juridique général pour prendre en compte les situations d'afflux important de personnes déplacées et s'interroge sur les risques liés à la création d'un statut pouvant bénéficier à de très nombreux groupes de personnes, compte tenu des situations de conflits localisés et de violations des droits de l'homme dans plusieurs parties du monde ;

2. Considère qu'il serait très difficile de définir précisément les situations justifiant l'adoption du régime de protection temporaire ;

3. S'oppose à ce que le Conseil puisse adopter à la majorité qualifiée des mesures imposant une répartition des personnes déplacées sur le territoire des Etats membres ;

4. S'interroge sur les incidences des dispositions relatives à l'examen des demandes d'asile sur l'application de la Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de la Communauté européenne ;

5. Constate que l'articulation entre l'application du régime de protection temporaire et celle de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié au titre de la convention de Genève est insuffisamment précisée ;

6. Souligne l'importance des droits attachés au statut de protection temporaire, en termes d'accès à l'emploi, de droits aux prestations de sécurité sociale, de droit au logement et de droit à l'éducation ;

7. Relève que les dispositions relatives aux critères et à la mise en œuvre de la solidarité entre les Etats dans l'application du régime de protection temporaire sont imprécises ;

8. Déploire que les difficultés posées par le retour des personnes déplacées dans leur région d'origine ne soient pas prises en compte par les projets ;

9. Insiste sur la nécessité d'harmoniser les politiques d'asile des Etats membres ;

10. Demande au Gouvernement de défendre au cours de la négociation la solution consistant à définir, au cas par cas, le traitement des situations de crise, à inclure une action des Quinze en direction de la zone géographique touchée, à privilégier la solidarité financière des Quinze et à prévoir un mécanisme d'aide communautaire aux pays les plus concernés par l'afflux de personnes fuyant la zone de crise ;

11. Demande au Gouvernement de soumettre au Parlement, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, les projets d'action commune relatifs à la protection temporaire des personnes déplacées.