PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des affaires juridiques
Le président

14.6.2006

M. Jean-Marie Cavada
Président
Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures
BRUXELLES

Objet: Avis sur la base juridique de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (COM(2005)0236 – C6-0174/2005 – 2005/0106(COD))[1]

Monsieur le président,

Par lettre du 6 juin 2006, vous avez invité la commission des affaires juridiques, conformément à l'article 35, paragraphe 2, du règlement, à examiner si la base juridique retenue dans la proposition de la Commission en objet est valide et pertinente et, en particulier, s'il convient d'ajouter l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité CE en tant que base juridique supplémentaire aux articles proposés par la Commission dans la proposition de règlement susmentionnée.

La Commission a proposé de fonder le règlement sur les articles 62, paragraphe 2, point a), et 66 du traité CE. Le rapporteur de votre commission pour les propositions de la Commission sur le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), qui négocie actuellement avec la Présidence afin de conclure les procédures en première lecture, a l'intention de déposer un amendement ajoutant l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité CE pour base juridique, ainsi que l'a proposé le Conseil. Celui-ci considère cet ajout nécessaire étant donné que les informations conservées dans le SIS II en vertu de l'article 15, tel que modifié par le Conseil, ne seraient pas uniquement applicables à la non-admission mais, également, au refus de séjour. Si un ressortissant d'un pays tiers, qui ne bénéficie pas du droit de libre circulation et est introduit dans le système, est déjà entré (illégalement) dans un État

[1] JO C … /Non encore publiée au JO.

membre, il peut se voir refuser le séjour et, par conséquent, expulser (voir l'art. 15, paragraphe 3). L'article 62, paragraphe 2, point a), du traité CE concerne seulement la non-admission, tandis que l'article 63, paragraphe 3, point b), porte sur l'immigration illégale et s'applique par conséquent au refus de séjour.

La commission des affaires juridiques a examiné la question susmentionnée au cours de sa réunion du 12 juin 2006.

Observations générales sur la base juridique

La jurisprudence de la Cour de justice établit clairement que le choix de la base juridique n'est pas subjectif, mais "doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel"[1], notamment le but et le contenu de l'acte en question[2]. En outre, le facteur déterminant devrait être l'objet principal d'un acte.[3]

Toutefois, lorsqu'un acte a plusieurs objectifs simultanés qui sont indissolublement liés entre eux, sans que l'un d'eux soit secondaire ou indirect par rapport aux autres, cet acte doit être basé sur les diverses dispositions pertinentes du traité concerné[4], sauf si une incompatibilité entre les procédures de prise de décision fixées par les dispositions y fait obstacle[5].

Objectif et contenu de la proposition de règlement

Le principal objectif de la proposition de règlement - qui est également celui de la proposition de décision du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (COM(2005)0230 - 2005/0103(CNS)) fondé sur le titre VI du traité sur l'Union européenne - est d'établir le cadre juridique devant régir SIS II.

Les deux propositions prévoient des dispositions communes sur l'architecture, le financement, les responsabilités et les règles générales de traitement et de protection des données du SIS II. En dehors de ces règles communes, la proposition de règlement contient des règles sur le traitement des données du SIS II participant à la mise en œuvre des actions liées à la circulation des personnes en tant que partie de l'acquis Schengen (par exemple les frontières extérieures et les visas). Un système d'informations informatisé sera créé pour permettre aux autorités compétentes des États membres de coopérer en échangeant des informations aux fins de contrôles sur les personnes et les objets.

La proposition de règlement définit les conditions et les procédures relatives au traitement des signalements introduits dans le SIS II concernant les ressortissants de pays tiers et à l'échange d'informations supplémentaires aux fins de non-admission sur le territoire des États membres (l'article 2, paragraphe 1, de la proposition), et comprend également des

[1] Affaire 45/86, *Commission / Conseil*, Rec. 1987, p. 1493, point 11.
[2] Affaire C-300/89, *Commission / Conseil*, Rec. 1991, p. I-287, point 10.
[3] Affaire C-377/98, *Pays-Bas / Parlement européen et Conseil*, Rec. 2001, p. I-7079, point 27.
[4] Affaire 165/87 *Commission / Conseil,* Rec. 1988, p. 5545, point 11.
[5] Voir, à titre d'exemple, les affaires C-300/89 *Commission / Conseil,* Rec. 1991 p. I-2867, points 17 à 21 (*affaire du dioxyde* de t*itane*), C-388/01 *Commission / Conseil* Rec. 2004, p. I-4829, point 58, et C-491/01 *British American Tobacco,* Rec. 2002, p. I-11453, points 103 à 111.

dispositions relatives à l'architecture technique du SIS II, les responsabilités des États membres et de la Commission, le traitement général des données, les droits des personnes concernées et la responsabilité.

L'article 15, paragraphe 1, du règlement proposé définit les conditions d'introduction des signalements s'agissant des ressortissants de pays tiers aux fins de non-admission sur le territoire des États membres sur la base d'une décision définissant la période de non-admission prise par les autorités administratives ou judiciaires compétentes.

Procédure

Dans la déclaration n° 5 annexée au traité de Nice, les États membres ont convenu qu'à compter du 1er mai 2004, la procédure de codécision prévue à l'article 251 CE est applicable à l'adoption des mesures visées à l'article 63, paragraphe 3, point b), et que cette décision est également applicable à l'adoption des mesures visées à l'article 62, paragraphe 2, point a), à compter de la date de conclusion d'un accord sur le champ d'application des mesures concernant le franchissement par les personnes des frontières extérieures des États membres. Conformément à la décision 2004/927/CE du Conseil du 22 décembre 2004[1], le Conseil doit agir selon la procédure de l'article 251 du traité CE lorsqu'il adopte les mesures prévues à l'article 62, paragraphe 2, point a), du traité CE. La procédure de l'article 251 CE est également applicable aux actes fondés sur l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité CE.

Conformément au protocole sur l'article 67 du traité instituant la Communauté européenne, annexé par le traité de Nice au traité CE, le Conseil statue à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, pour arrêter les mesures visées à l'article 66 du traité CE.

Conclusions

Compte tenu de l'objectif et du contenu du règlement proposé, les articles 62, paragraphe 2, point a), et 66 du traité CE sont la base juridique pertinente du règlement tel qu'il est proposé par la Commission. L'objectif principal de la proposition est l'établissement du cadre juridique de la création, du fonctionnement et de l'utilisation du nouveau SIS II, en tant qu'instrument de coopération entre les autorités compétentes des États membres à travers l'échange d'informations, afin de réaliser les actions de la Communauté et de ses États membres en matière de migration et de circulation des ressortissants de pays tiers dans la Communauté.

Dans la mesure où le règlement proposé vise à créer une procédure d'échange systématique d'informations entre les États membres et à définir l'architecture du système d'informations (SIS II) qui les soutient, la base juridique pertinente est l'article 66 du traité CE. Cet article met l'accent sur la coopération entre les administrations des États membres dans la pratique, notamment l'échange d'informations, la mise en place de points de contact nationaux, les mesures relatives aux infrastructures, etc. Conformément à cette disposition, le Conseil arrête des mesures visant à garantir une coopération entre les services concernés des administrations des États membres dans les domaines faisant l'objet du titre IV de la partie III du traité CE, ainsi qu'entre ces services et la Commission. L'échange d'informations est une action de

[1] JO L 396 du 31 décembre 2004, p. 45.

coopération entre les services concernés des États membres, ainsi que le définit l'article 66 CE. La base juridique que constitue cet article est également applicable aux dispositions définissant quelles autorités ont accès au SIS II; la proposition permet ainsi l'accès des autorités responsables des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration.

Dans la mesure où des règles importantes sont définies, lesquelles ont un effet sur la politique en matière de contrôle aux frontières extérieures, l'article 62, paragraphe 2, point a), du traité CE constitue une base juridique pertinente pour le règlement proposé, en raison notamment de la nature des signalements pouvant être introduits et des actions à mener à cet égard par les autorités responsables du contrôle des frontières extérieures. Ces autorités doivent, dans le cadre des contrôles qu'elles opèrent aux frontières extérieures, rechercher les personnes qui souhaitent pénétrer sur le territoire de la Communauté en infraction avec le SIS. Conformément à l'article 62, paragraphe 2, point a), du traité CE, le Conseil doit arrêter des mesures concernant le franchissement des frontières extérieures des États membres en fixant des normes et des procédures auxquelles doivent se conformer les États membres pour effectuer les contrôles des personnes à ces frontières. Les articles 15 et 16 du règlement proposé édictent des dispositions normatives concernant la non-admission. Leur application crée des motifs de non-admission de personnes sur le territoire des États membres. De tels signalements sont contrôlés initialement à l'occasion du franchissement des frontières extérieures des États membres. Par conséquent, les normes et les procédures à suivre par les autorités compétentes des États membres, dans la cadre de la réalisation de contrôles sur les personnes aux frontières extérieures des États membres, sont concernées.

La combinaison des articles 62, paragraphe 2, point a), et 66 du traité CE, en tant que bases juridiques du règlement proposé, implique que la procédure visée à l'article 251 du traité CE devra être suivie pour l'adoption de l'acte dans son ensemble.

En ce qui concerne la question de savoir s'il est pertinent d'ajouter l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité CE en tant que base juridique supplémentaire, il résulte des amendements, notamment de l'article 15 de la proposition, qu'il serait approprié d'ajouter l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité CE aux bases juridiques de la proposition.

En vertu de l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité CE, le Conseil adopte des actes relatifs à la politique de l'immigration, et, plus particulièrement, à l'immigration et au séjour illégaux, y compris le rapatriement des immigrants illégaux. Si l'article 15 de la proposition était amendé dans le sens que propose le Conseil, il serait pertinent d'ajouter l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité CE comme base juridique supplémentaire. Selon l'amendement proposé, introduire un signalement des ressortissants de pays tiers aurait pour but la non-admission ou le refus de séjour. L'amendement à l'article 15, tel qu'il est proposé par le Conseil et tel que la commission LIBE l'a examiné, inclurait les conditions d'introduction des signalements relatifs aux refus de séjour. L'article 15, paragraphe 1, ainsi modifié serait rédigé comme suit:

> *"Les données relatives aux ressortissants de pays tiers pour lesquels un signalement a été émis aux fins de non-admission ou de refus de séjour sont introduites sur la base d'un signalement national résultant d'une décision prise par les autorités administratives ou judiciaires compétentes, conformément aux règles de procédure*

fixées par le droit national. Cette décision ne peut être prise que sur la base d'une étude au cas par cas, sauf dans les cas prévus au paragraphe 2, point c). Les recours dirigés contre ces décisions sont introduits conformément à la législation nationale."

En outre, conformément à l'amendement proposé de l'article 15, paragraphe 3, une décision d'introduire un signalement peut également être motivée par la circonstance que le ressortissant de pays tiers a fait l'objet de mesures impliquant son expulsion, sa non-admission ou son éloignement. Le paragraphe 3 modifié de l'article 15 serait ainsi rédigé:

"Une décision d'introduire un signalement peut également être motivée par le fait que le ressortissant d'un pays tiers a fait l'objet de mesures, qui n'ont été ni annulées ni suspendues, impliquant expulsion, non-admission ou éloignement, avec interdiction d'entrée ou, le cas échéant, interdiction de séjour, fondées sur le non respect de la réglementation nationale en matière d'admission ou de séjour applicable aux ressortissants de pays tiers".

Une telle modification prévoirait explicitement que les signalements aux fins de non-admission ou de refus de séjour peuvent également viser à éloigner des personnes du territoire des États membres, ce qui donnerait par conséquent aux autorités responsables des contrôles de police et d'immigration, à l'intérieur du pays, un accès aux signalements sur un pied d'égalité avec les autorités douanières. Il apparaît donc pertinent d'ajouter l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité CE pour base juridique.

Il convient de souligner que le fait d'ajouter, en tant que base juridique, l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité CE aux articles 62, paragraphe 2, point a), et 66 du même traité n'aboutirait pas à un changement procédural, étant donné que l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité CE renvoie à la procédure de l'article 251 CE.

La base juridique pertinente du règlement proposé, telle que modifié conformément à la proposition du Conseil, doit être par conséquent les articles 62, paragraphe 2, point a), 63, paragraphe 3, point b), et 66 du traité CE.

Compte tenu de ces considérations, la commission des affaires juridiques a décidé à l'unanimité[1], au cours de sa réunion du 12 juin 2006, de recommander d'ajouter l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité CE en tant que base juridique pertinente aux articles 62, paragraphe 2, point a), et 66 du traité CE dans l'éventualité de l'adoption par le Parlement des amendements proposés par le Conseil.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de ma haute considération.

Giuseppe Gargani

[1] Étaient présents au moment du vote final: Rainer Wieland (président en exercice), Diana Wallis (rapporteur pour avis), Maria Berger, Rosa Díez González, Bert Doorn, Monica Frassoni, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Hans-Peter Mayer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Jaroslav Zvěřina et Tadeusz Zwiefka.