PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

PROVISOIRE
2004/0816(CNS)

1.12.2004

*

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de décision du Conseil visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par le titre IV de la troisième partie dudit traité (15130/2004 – C6-0208/2004 – 2004/0816(CNS))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Jean-Louis Bourlanges

Légende des signes utilisés

*	Procédure de consultation *majorité des suffrages exprimés*
**I	Procédure de coopération (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
**II	Procédure de coopération (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***	Avis conforme *majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE*
***I	Procédure de codécision (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
***II	Procédure de codécision (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***III	Procédure de codécision (troisième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun*

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué ***en gras et italique***. Le marquage *en italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN 5

EXPOSÉ DES MOTIFS 8

ANNEXE 10

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision du Conseil visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par le titre IV de la troisième partie dudit traité
(15130/2004 – C6-0208/2004 – 2004/0816(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

– vu la proposition du Conseil (15130/2004)[1],

– vu l'article 67, paragraphe 2, second tiret du traité CE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C6-0208/2004),

– vu l'article 51 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0000/2004),

1. approuve la proposition du Conseil telle qu'amendée;

2. invite le Conseil à modifier en conséquence sa proposition;

3. demande l'ouverture de la procédure de concertation prévue dans la déclaration commune du 4 mars 1975, si le Conseil entend s'écarter du texte approuvé par le Parlement;

4. demande au Conseil de le consulter à nouveau, s'il entend modifier de manière substantielle sa proposition.

Texte proposé par le Conseil	Amendements du Parlement
Amendement 1 Titre	
Projet de décision du Conseil ***visant à rendre la procédure définie à l'article 251*** du traité instituant la Communauté européenne ***applicable à certains domaines couverts par le titre IV de la troisième partie dudit traité***	Projet de décision du Conseil ***mettant en oeuvre l'article 67, paragraphe 2, second tiret,*** du traité instituant la Communauté européenne
Justification	
Le changement du titre s'impose si le Parlement élargit la portée de la décision aussi aux	

[1] JO C ... / Non encore publiée au JO.

compétences de la Cour de Justice.

Amendement 2
Considérant 7

(7) ***Le Conseil européen a toutefois estimé que, dans l'attente de l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Conseil devrait continuer de statuer à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, pour l'adoption de mesures dans le domaine de l'immigration légale de ressortissants de pays tiers vers les États membres et d'un État membre à un autre, visées*** à l'article 63, point 3) a), et point 4)***,*** du traité***.***	(7) ***Les Etats membres ont déjà convenu le 29 octobre 2004, lors de la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, que les mesures prévues à*** l'article 63, point 3) a), et point 4), du traité *CE* ***en matière d'immigration légale ne doivent pas affecter le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, qui pénètrent sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié.***

an

Justification

*Le Parlement considère que la codécision et la majorité qualifiée en matière d'immigration légale sont essentielles pour la gestion de la politique migratoire de l'Union. Ceci étant dit, depuis la signature du Traité Constitutionnel, la législation en cette matière ne pourrait pas préjuger les droits des Etats membres en matière de "quotas"****.***

Amendement 3
Considérant 10 bis (nouveau)

	(10bis) Il est indispensable et urgent de supprimer les limitations imposées par l'article 68 du traité CE aux compétences de la Cour dans les domaines du titre IV du traité CE; le Conseil européen a, dès lors, déjà invité le 5 novembre 2004 la Commission à présenter, après consultation de la Cour, une proposition de décision du Conseil instituant, conformément à l'article 225 A du traité CE, une chambre spécialisée pour les recours touchant des matières prévues par ce même titre IV*.*

Justification

L'article 67, paragraphe 2 du Traité permet au Conseil d'abroger les limitations aux

compétences de la Cour de Justice prévue par l'article 68. Il serait donc opportun de supprimer cet article et de prévoir, en même temps, la procédure pour l'établissement d'une chambre spécialisée auprès de la Cour comme cela est permis par l'article 225 a du TCE.

Amendement 4
Article 1, paragraphe 2 bis (nouveau)

2 bis. À compter du 1er [janvier][1] 2005, le Conseil statue selon la procédure définie à l'article 251 du traité CE pour l'adoption des mesures visées à l'article 63, point 3) a), et point 4), dudit traité. Comme convenu le 29 octobre 2004 lors de la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, ces mesures ne doivent pas affecter le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, qui pénètrent sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié.

Justification

Voir l'explication à l'amendement au considérant 7.

Amendement 5
Article 3 bis (nouveau)

Article 3 bis

L'article 68 du traité CE est abrogé.

Justification

La suppression de l'article 68 (qui prévoit un régime spécial) élargit la protection juridictionnelle normalement prévue dans le reste du traité aussi pour les politiques du titre IV.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Le projet de Décision que le Conseil vient transmettre au Parlement constitue la première mise en œuvre de l'art. 67 par. 2 du TCE qui permet le passage à la majorité qualifiée et le recours à la procédure de codécision avec le Parlement lors de la définition de la plupart des politiques prévues par le Titre IV du TCE (immigration, asile, franchissent des frontières...). Une fois adoptée cette Décision va renforcer à la fois la légitimité démocratique et l'efficacité décisionnelle dans des domaines qui étaient en dehors du cadre communautaire et de l'Union jusqu'à une dizaine d'années. Elle met aussi en œuvre une disposition du Traité d'Amsterdam, confirmée par les EM lors de la signature du Traité de Nice ([1]) et répond à une recommandation que le Parlement européen avait adressé au Conseil européen encore le 14 octobre dernier. Force est de constater que, sans la détermination de la Présidence NL qui a répondu rapidement et efficacement aux requêtes de la commission des libertés publiques, cette « passerelle » aurait pu rester inexploitée (comme d'ailleurs celle prévue à l'art. 42 du TUE).

La situation qui résultera de l'adoption de la décision est résumée dans le tableau en annexe qui fait état aussi des autres bases juridiques du titre IV pour lesquelles le passage à la codécision s'est déjà produit soit à cause de l'entrée en vigueur du traité de Nice ou de l'adoption de normes minimales (ex. politiques d'asile) ou pour lesquelles le passage à la codécision n'est pas possible en raison de l'existence de normes ou protocoles spécifiques (voir respectivement l'art. 62(2)b et le protocole n° 35 relatif à la coopération administrative fondée sur l'art. 66 du TCE)

2. Ceci étant dit le projet de décision mériterait d'être amélioré au moins à deux égards :

a) tout d'abord en prévoyant que MQ et codécision s'appliquent aussi à l'immigration légale (voir art. 63(3)a pour les séjours de longue durée et art.63(4)les droits et conditions des personnes en séjour régulier dans un EM de séjourner dans un autre EM). Le texte soumis au Parlement ne le prévoit pas en raison des réticences des Etats membres comme l'Allemagne et l'Autriche qui craignent la mise en place au niveau européen d'une politique de "quotas" à la quelle ils sont opposés et qui a été exclue au niveau du Traité Constitutionnel ([2]).
Ceci étant dit, ces craintes paraissent excessives parce que ce Traité est désormais signé et une législation qui le viderait de son objet, même en cours de ratification, en contournant les

---

[1] ***5. Déclaration relative à l'article 67 du traité instituant la Communauté européenne***
Les Hautes Parties Contractantes expriment leur accord pour que le Conseil, dans la décision qu'il est appelé à prendre en vertu de l'article 67, paragraphe 2, deuxième tiret:
*- décide de statuer, à partir du 1er mai 2004, conformément à la procédure visée à l'article 251 pour arrêter les mesures visées à l'article 62, point 3)**(NDR: liberté de circulation pour les ressortissants des pays tiers pour une période inférieure à trois mois) , et à l'article 63, point 3**), sous b) **(NDR: immigration illégale**);*
*- décide de statuer, conformément à la procédure vissée à l'article 251, pour arrêter les mesures visées à l'article 62, point 2), sous a), à partir de la date à laquelle il y aura un accord sur le champ d'application des **mesures concernant le franchissement par les personnes des frontières extérieures des états membres.***
Le Conseil s'efforcera, par ailleurs, de rendre la procédure vissée à l'article 251 applicable, à partir du 1er mai 2004 ou aussitôt que possible après cette date, aux autres domaines couverts par le titre IV, ou à certains d'entre eux.

[2] *Art III.267 p5. "5. Le présent article n'affecte pas le droit des Etats membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié."*

réserves nationales qu'il prévoit dans cette matière serait contraire à la Convention de Vienne sur le droit des Traités. Une piste pour rassurer davantage ces deux pays pourrait être un amendement à l'art. 1 de la Décision qui, tout en ajoutant les bases juridiques de l'immigration légale (articles en 63(3)a et 63(4)) reprendrait textuellement la réserve prévue dans le Traité Constitutionnel

b) deuxièmement en éliminant les limites aux compétences de la Cour dans le Titre IV du TCE (art. 68). Là encore il est bien connu que ces limites ont été introduites à Amsterdam de peur d'une surcharge de travail de la Cour qui allongerait davantage les délais déjà assez longs surtout en matière de interprétation préjudicielle. Ces craintes ne devraient toutefois plus exister depuis que le Traité de Nice a introduit dans le TCE l'art. 225 a) ([1]) qui permet, lorsque cela devrait être nécessaire de créer des Chambres spécialisées (dont une d'ailleurs vient d'être créé pour traiter des recours des fonctionnaires des institutions).
Il s'agirait donc :
- d'une part de prendre en compte les exigences de renforcement de la protection juridique des citoyens européens et des ressortissants des pays tiers en abrogeant l'art. 68 de sorte à soumettre le Titre IV au même régime prévu par le autres parties du Traité Communautaire
- et, d'autre part d'engager, sur proposition de la CCE et en consultation avec la Cour la procédure prévue à l'art. 225a, comme déjà envisagé par Conseil européen lui même dans le Plan de la Haye ([2]).

Au-delà de ces deux questions, il faut reconnaître que la Présidence néerlandaise a su avancer avec efficacité et diplomatie. Le Parlement ne peut qu'apprécier un tel engagement et espérer que le Conseil puisse arrêter la décision avant de la fin de l'année afin de permettre son entrée en vigueur tout au début de l'année 2005.

---

[1] *Article 225a(38) Article 225 A "Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la Cour de justice, ou sur demande de la Cour de justice et après consultation du Parlement européen et de la Commission, peut créer des chambres juridictionnelles chargées de connaître en première instance de certaines catégories de recours formés dans des matières spécifiques.*

La décision portant création d'une chambre juridictionnelle fixe les règles relatives à la composition de cette chambre et précise l'étendue des compétences qui lui sont conférées..."

[2] *(NB pas encore traduit en FR) "3.1 European Court of Justice*
The European Council underlines the importance of the European Court of Justice in the relatively new area of freedom, security and justice and is satisfied that the Constitutional Treaty greatly increases the powers of the European Court of Justice in that area. To ensure, both for European citizens and for the functioning of the area of freedom, security and justice, that questions on points of law brought before the Court are answered quickly, it is necessary to enable the Court to respond quickly as required by Article III-369 of the Constitutional Treaty. In this context and with the Constitutional Treaty in prospect, thought should be given to creating a solution for the speedy and appropriate handling of requests for preliminary rulings concerning the area of freedom, security and justice, where appropriate, by amending the Statutes of the Court. The Commission is invited to bring forward - after consultation of the Court of Justice - a proposal to that effect."

ANNEXE

TCE Titre IV – Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes – article 61 – 69
politiques qui (selon des sources informelles) pourraient être affectées par la décision prévue à l'art. 67(2) du TCE

Art.	Disposition	Règle d'adoption actuelles	Déc.67 (2) TCE	Notes
FRANCHISSEMENT FRONTIERES - VISAS				
62 (1)	Absence contrôles personnes aux frontières intérieures	Conseil statue à l'unanimité sur proposition de COM	*	CODECISION
62 (2) a	Normes et modalités pour les contrôles de personnes franchissant la frontière extérieure	Conseil statue à l'unanimité sur proposition de COM	*	CODECISION
62 (2) b	Règles pour le visa pour séjours de maximum trois mois : i) listes + et - pays tiers iii) modèle type visa	...par dérogation à l'art. 67, p 1 <u>et 2</u> le Conseil statue à la MQ sur proposition COM après consultation EP		
62 (2) b	ii) procédure conditions délivrance visas par EM iv) règles pour visa uniforme	ii) et iv) : la co-décision est déjà d'application depuis le 1er mai 2004		
62 (3)	Conditions pour libre circulation de personnes de pays tiers pendant durée maximale de trois mois.	Conseil statue à l'unanimité sur proposition de COM	*	CODECISION
ASILE & REFUGIES				
63 (1) a Asile	Critères et mécanisme de détermination de l'EM responsable de l'examen d'une demande d'asile	Co-décision une fois adoptées les règles communes et principes essentiels régissant ces matières.	La codécision s'applique déjà aux prochaines propositions suite à l'adoption du 'Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers'.	
63 (1) b	Normes minimales pour accueil demandeurs d'asile	Co-décision une fois adoptées les règles communes et principes essentiels régissant ces matières.	La codécision s'applique déjà aux prochaines propositions suite à l'adoption de la Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. Par conséquent, dans ce domaine la procédure de co-décision est applicable.	
63 (1) c	Conditions minimales à remplir pour pouvoir prétendre au statut de réfugié	Co-décision une fois adoptées les règles communes et principes essentiels régissant ces matières.	La codécision s'applique déjà aux prochaines propositions suite à l'adoption de la directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts	
63 (1) d	Procédure d'octroi ou retrait du statut de réfugié	Co-décision une fois adoptées les règles communes et principes essentiels régissant ces	<u>La codécision s'appliquera</u> aux prochaines propositions suite à l'adoption de la Directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du	

		matières.	statut de réfugié dans les Etats membres a été agrée en avril 2004 L'adoption formelle suivra la reconsultation du PE (notamment sur le problème des "pays sûrs")prévue pour la fin de l'année 2004) et la Directive devrait être adoptée avant la Décision art. 67. **Cette dernière indiquerait dans les "considérants" que toute future modification des principes prévus par l'art. 63, 1a,b,c d et et 63,2a SERAIT EN CODECISION.**	
63 (2) a Protection temporaire	Octroi protection temporaire aux personnes déplacées ou qui ont besoin d'une protection internationale	Co-décision une fois adoptées les règles communes et principes essentiels régissant ces matières.	La codécision s'applique déjà aux prochaines propositions suite à l'adoption de la Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.	
63 (2) b	Équilibre des efforts consentis par les EM	Conseil statue à l'unanimité sur proposition de COM	*	CODECISION
63 (3) a immigration	Conditions d'entrée et séjour procédure de délivrance visas et titres de séjour longue durée, y compris pour regroupement familial	Conseil statue à l'unanimité sur proposition de COM	Opposition de Allemagne et Autriche au passage à la codécision et MQ	
63 (3) b	Immigration clandestine et séjour irrégulier et rapatriement	Conseil statue à l'unanimité sur proposition de COM	*	CODECISION
63 (4)	Droits et conditions des personnes en séjour régulier dans un EM de séjourner dans un autre EM	Conseil statue à l'unanimité sur proposition de COM	Opposition de Allemagne et Autriche au passage à la codécision et MQ	
COOPERATION JUDICIAIRE CIVILE				
65 a coop. Jud. civile incidence transfrontalière	Simplifier et améliorer échanges entre EM d'actes judiciaires et extrajudiciaires – coopération obtention de preuves – reconnaissance et exécution de décisions en matière civile et commerciale y compris extrajudiciaires	Co-décision déjà d'application (sauf droit de la famille)		
65 b	Favoriser compatibilité des règles concernant conflits de lois et de compétence			
65 c	Éliminer obstacles procédures civiles, notamment par compatibilité des règles de procédure civile			
66	Coopération entre services compétents et entre ceux-ci et la Commission	Conseil statue à MQ sur proposition de COM	Selon les Services Juridiques l'art. 67 ne pourrait pas empiéter sur le Protocole 35 annexé au traité de Nice qui prévoit la MQ à partir du 1 mai 2004 (mais pas la codécision).	