



CONSEIL DE
L'UNION EUROPEENNE

Bruxelles, le 10 mai 1999 (21.05)
(OR. en)

8150/99

LIMITE

MIGR 37

NOTE INTRODUCTIVE

du :	Secrétariat général
aux :	Comité des représentants permanents/Conseil
n° doc. préc. :	7572/99 CK 19 MIGR 25
Objet :	Conséquences de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam pour la conclusion, à l'avenir, d'accords de réadmission

1. Depuis le mois de septembre 1998, à la suite d'une initiative de la présidence autrichienne, le **Groupe "Migration (éloignement)"** (appelé Groupe "Eloignement" depuis le 1er mai 1999) a élaboré un projet d'accord-type de réadmission entre les Etats membres de l'Union européenne, d'une part, et un Etat tiers, d'autre part (cf. 10338/2/98 ASIM 184 MIGR 8).

2. Le 12 janvier 1999, le groupe a demandé l'avis du Service juridique du Conseil sur les conséquences de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam pour le projet d'accord-type, ainsi que pour les accords bilatéraux de réadmission existants conclus entre un Etat membre et un pays tiers. L'avis du Service juridique du Conseil figure dans le document 6658/99.

3. Lors de sa réunion des 29 et 30 avril 1999, le **Comité K4** a procédé à un échange de vues sur les conséquences de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam pour la conclusion, à l'avenir, d'accords de réadmission, sur la base des trois questions posées par la **présidence**, qui figurent à la page 2 du document 7572/99, à savoir :
 1. La compétence de la Communauté européenne pour ce qui est de conclure des accords de réadmission est-elle exclusive ou mixte ?

2. Sur la question de savoir si un accord de réadmission est indissolublement lié à la réalisation des objectifs de la Communauté en matière de politique d'immigration, la décision du Conseil a-t-elle une portée générale ou ne peut-elle viser qu'un pays tiers déterminé ?
3. La conclusion par la Communauté d'un accord de réadmission ou l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un tel accord, exclut-elle que les Etats membres conservent des compétences dans ce domaine ou la réponse à cette question est-elle fonction du contenu particulier de l'accord ou du mandat de négociation en cause ?

Les débats du comité à cet égard sont résumés ci-après.

4. La **présidence** a rappelé que, dans les conclusions de son avis, le Service juridique du Conseil avait estimé que, dans la mesure où la Communauté n'a pas conclu d'accord de réadmission et où les accords de réadmission ne sont pas considérés comme étant indissolublement liés à la réalisation des objectifs de la Communauté en matière de politique d'immigration, un Etat membre reste compétent pour conclure un tel accord. La présidence a estimé que le Conseil devait prendre une position politique claire sur cette question en vue de déterminer la marche à suivre dans ce domaine à l'avenir ; elle a invité les délégations à prendre position sur la question de savoir si la compétence de la Communauté pour la conclusion d'accords de réadmission était exclusive ou mixte.

La **délégation espagnole** a estimé que le Conseil devrait adopter une approche pragmatique dans ce domaine et que, dans les cas où le Conseil autorise à l'unanimité la Commission à entamer des négociations au nom de la Communauté avec un pays tiers donné, il serait inopportun que les Etats membres continuent de négocier parallèlement avec le pays tiers en question. Dans les autres cas, les Etats membres devraient rester libres d'agir afin *notamment* d'éviter le risque de créer un vide juridique.

Les **délégations finlandaise et luxembourgeoise** ont déclaré qu'elles inclinaient à partager cet avis.

La **délégation autrichienne** a estimé, avec la Présidence, que la compétence de la Communauté subsistait parallèlement à celle des Etats membres et qu'en conséquence ceux-ci devaient rester libres d'agir tant que la Communauté n'a pas, ou n'a pas complètement, exercé sa compétence, c'est-à-dire n'a pas conclu d'accord dans ce domaine.

D'autres délégations (B, F, I, S) poursuivent toujours l'examen des questions soulevées dans le document de la présidence.

La **délégation suédoise** a indiqué qu'elle inclinait à partager l'avis de la délégation autrichienne.

La **délégation italienne** incline également à considérer la compétence de la Communauté comme concomitante.

La **délégation belge** a, de manière générale, partagé l'analyse du Service juridique du Conseil figurant au point 29 alinéa e) du document 6658/99. Elle a estimé que les accords de réadmission étaient indissolublement liés à la réalisation des objectifs de la Communauté et que le Conseil devrait, en conséquence, donner à la Commission un mandat général de négociation incluant certains éléments clés, notamment la nécessité de faire figurer dans les accords une clause prévoyant la réadmission de ressortissants de pays tiers ainsi qu'une clause humanitaire.

La **délégation française** a, quant à elle, estimé qu'il ne ressortait pas clairement des termes du traité d'Amsterdam que la Communauté était compétente en matière d'accords de réadmission. Le titre IV du traité se réfère au **rapatriement**, auquel il pourrait être procédé sans qu'un accord de réadmission soit nécessaire, étant donné que le droit international (article 12, paragraphe 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) prévoit que nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays. D'autres considérations, telles que les relations extérieures des Etats membres et d'éventuels liens avec l'aide au développement, doivent être prises en compte.

Le **représentant de la Commission** a estimé que l'article 63, paragraphe 3, point b), du traité, qui prévoit une politique commune en matière de rapatriement des personnes en séjour irrégulier, couvre également les questions de réadmission et il a estimé que le Conseil devrait examiner comment atteindre au mieux cet objectif. Pour son institution, une action collective au niveau communautaire serait plus efficace qu'une action individuelle des Etats membres. Ceux-ci pourraient continuer d'appliquer les accords de réadmission actuellement en vigueur qu'ils ont conclus, en attendant la conclusion d'un accord communautaire, et ils pourraient continuer de conclure à l'avenir de tels accords si le Conseil les y autorise. Cela serait conforme aux arrêts 1/76 et 1/94 de la Cour de justice, dont il ressort clairement que, si la conclusion d'un accord international est nécessaire pour la réalisation des objectifs de la Communauté, et dans la mesure où un tel accord est indissolublement lié à ces objectifs, la Communauté est compétente *ab initio*.

La présidence n'est toujours pas convaincue, quant à elle, qu'il existe un tel lien indissociable dans le cas des accords de réadmission et elle estime que le Conseil devrait apprécier **au cas par cas** si la Communauté doit conclure un accord de réadmission.

5. La Présidence a conclu que le Conseil devrait être invité à répondre aux questions suivantes :

- est-il indispensable, pour la réalisation de la politique communautaire en matière de migration, que la Communauté conclue des accords de réadmission ?

- une fois que la Commission aura été autorisée à négocier un tel accord avec un pays tiers donné, les Etats membres seront-ils empêchés de poursuivre des négociations bilatérales dans ce domaine avec le pays en question ?



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 18 May 1999 (21.05)

SEMDOC

Statewatch European Documentation &
Monitoring Centre on justice and home
affairs in the European Union

PO Box 1516, London N16 0EW, UK
tel: 0181 802 1882 (00 44 181 802 1882)
fax: 0181 880 1727 (00 44 181 880 1727)

8265/99

LIMITE

MIGR 39

NOTE

from :	Presidency
to :	Permanent Representatives Committee/Council
No. prev. doc.:	6658/99 JUR 95 ASIM 8 MIGR 13, 7572/99 CK4 19 MIGR 25
Subject :	Effects of the entry into force of the Treaty of Amsterdam on future readmission agreements

The Council Legal Service has examined several questions in connection with the effects of the entry into force of the Treaty of Amsterdam on future readmission agreements (6658/99 JUR 95 ASIM 8 MIGR 13). It considers that a decision should be taken within the Council as to whether readmission agreements are indissolubly linked with the achievement of Community objectives in the field of immigration policy. The decision would essentially be a political one.

There is an urgent need for action as the Treaty of Amsterdam entered into force on 1 May 1999 and the issue of the Member States' remaining scope for action needs to be settled as soon as possible.

The Presidency took the initiative in the K4 Committee by drafting the preliminary questions required for this decision (7572/99 CK4 19 MIGR 25) and submitting them for discussion.

The Presidency hereby submits the following points for discussion:

1. The Community objectives in the field of immigration policy include the repatriation of persons residing unlawfully in a Member State (Article 63(3) of the EC Treaty). Readmission agreements constitute a valuable instrument of an active expulsion policy. The Council will in suitable cases authorise the Commission to conduct negotiations with third States on readmission agreements.

2. However, Community readmission agreements are not, generally speaking, indissolubly linked with the achievement of the Community objective of "repatriation of illegal residents". Whether this is so must be assessed in each individual cases. This also applies to the question of whether distortions can arise for other Member States through a Member State's bilateral readmission agreement with a third State.

3. The Community's responsibility with regard to the conclusion of readmission agreements is therefore not exclusive. A Member State can continue to conclude readmission agreements with third States provided that the Community has not concluded an agreement with the third State concerned or has not concluded a mandate for negotiating such an agreement. In individual cases Member States may also conclude bilateral agreements after the conclusion of a Community agreement or after the opening of negotiations, for instance where the Community agreement or the negotiating mandate contains only general statements on readmission but one or more Member States require more detailed arrangements on the matter. The Member States may no longer conclude agreements if these might be detrimental to existing Community agreements.





JHA
208-5

RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 18. Mai 1999

8265/99

LIMITE

MIGR 39

NOTIZ

des Vorsitzes
an den AStV/Rat

Nr. Vordokument: 6658/99 JUR 95 ASIM 8 MIGR 13, 7572/99 CK4 19 MIGR 25

**Betrifft: Auswirkungen des Amsterdamer Vertrages auf künftige
Rückübernahmeabkommen**

Der Juristische Dienst des Rates hat verschiedene Fragen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages auf künftige Rückübernahmeabkommen geprüft (Dok. 6658/99 JUR 95 ASIM 8 MIGR 13). Er hält eine Meinungsbildung im Rat für erforderlich, ob Rückübernahmeabkommen untrennbar verbunden sind mit der Realisierung der Gemeinschaftsziele im Bereich der Migrationspolitik. Hierbei handele es sich vor allem um eine politische Entscheidung.

Es besteht akuter Handlungsbedarf, da der Amsterdamer Vertrag am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist und die Frage des bei den Mitgliedstaaten verbleibenden Handlungsspielraums schnellstmöglich zu klären ist.

Der Vorsitz hat im K.4-Ausschuß die Initiative ergriffen und die für die Entscheidungsfindung notwendigen Vorfragen formuliert (Dok. 7572/99 CK 4 19 MIGR 25) und zur Diskussion gestellt.

Hierzu stellt der Vorsitz folgende Thesen zur Diskussion:

1. Zu den Gemeinschaftszielen im Bereich der Einwanderungspolitik zählt die Rückführung von Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten (Artikel 63 Nr. 3 EGV). Rückübernahmeabkommen sind ein wertvolles Instrument einer aktiven Rückführungspolitik. Der Rat wird die Kommission in geeigneten Fällen ermächtigen, Verhandlungen mit Drittstaaten über Rückübernahmeabkommen zu führen.
2. Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft sind jedoch nicht generell untrennbar verbunden mit der Erreichung des Gemeinschaftsziels „Rückführung illegal sich aufhaltender Personen“. Ob dies der Fall ist, muß im Einzelfall beurteilt werden. Dies bezieht sich auch auf die Frage, ob durch ein bilaterales Rückübernahmeabkommen eines Mitgliedstaats mit einem Drittstaat sich Verzerrungen für andere Mitgliedstaaten ergeben können.
3. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Abschluß von Rückübernahmeabkommen ist deshalb nicht ausschließlicher Natur. Ein Mitgliedstaat kann weiterhin ein Rückübernahmeabkommen mit einem Drittstaat abschließen, solange die Gemeinschaft kein Abkommen mit dem Drittstaat abgeschlossen oder kein Mandat für ein solches Abkommen beschlossen hat. In Einzelfällen können die Mitgliedstaaten auch nach Abschluß eines Gemeinschaftsabkommens oder nach Aufnahme von Verhandlungen bilaterale Abkommen abschließen, z. B. wenn das Gemeinschaftsabkommen oder das Verhandlungsmandat nur pauschale Aussagen zur Rückübernahme enthält, ein oder mehrere Mitgliedstaaten aber detailliertere Absprachen zum Bereich „Rückübernahme“ wünschen. Die Mitgliedstaaten dürfen Abkommen nicht mehr schließen, soweit diese bestehende Abkommen der Gemeinschaft beeinträchtigen können.