UNION EUROPEENNE
LE CONSEIL

Bruxelles, le 11 février 1994 (21.02)
(OR.en)

**4829/94**

**RESTREINT**

**ASIM 35**

**NOTE**

---

de : la Présidence

en date du : 11 février 1994

---

Objet : **Mesures visant à assurer des contrôles plus efficaces aux frontières extérieures de l'Union européenne. Renforcement des contrôles par le biais d'un financement communautaire de certains travaux d'infrastructure aux frontières extérieures**

- **Préambule (4ème considérant du projet de Convention relative au franchissement des frontières extérieures)**

---

I. Introduction

1. Au quatrième considérant du préambule du projet de Convention relative au franchissement des frontières extérieures il est indiqué que : "la mise en oeuvre d'un système de contrôle aux frontières extérieures aux fins de la présente convention, et dans le contexte de l'application de l'article 8 A du traité, nécessite une attention toute particulière sur les questions d'infrastructure et la surveillance frontalière des pays qui, en raison de leur position et configuration géographiques, sont exposés à des pressions migratoires accrues".

2. L'article 8 A du traité CEE, remplacé par l'article 7 A du traité sur l'Union européenne, prévoit que : "Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité.".

3. Il est donc évident que la création d'un espace unifié sans frontières intérieures, où la libre circulation des personnes est assurée en vertu du traité, va inévitablement faire retomber la charge du contrôle sur les frontières extérieures.

   Ce fait impose l'obligation de renforcer les contrôles exercés aux frontières extérieures en prenant les mesures qui conviennent à cette fin, pour que ces contrôles deviennent plus efficaces dans l'intérêt de tous les Etats membres de l'Union européenne.

4. Il est évident que le renforcement de ces contrôles a pour but la réalisation des objectifs du traité, puisqu'il contribue à l'achèvement du marché intérieur, qui est défini comme un espace sans frontières intérieures où, entre autres choses, est assurée la libre circulation des personnes.

5. Force est de constater que le renforcement des contrôles aux frontières extérieures entraîne des dépenses accrues de la part des Etats membres, surtout ceux dont la situation géographique et les caractéristiques territoriales les expose à des pressions migratoires accrues.

6. Etant donné que la surveillance efficace des frontières extérieures intéresse tous les Etats membres et qu'elle a pour but la réalisation des objectifs du traité, nous estimons que l'effort nécessaire en ce qui concerne le renforcement des contrôles doit être fondé sur la solidarité financière pour que les ressources puissent être trouvées, dans le cadre des initiatives communautaires pour financer les travaux d'infrastructure que cela suppose.

II. Progrès réalisés à ce jour en ce qui concerne le financement de travaux d'infrastructure visant à renforcer les contrôles aux frontières extérieures

1. L'idée d'un tel financement apparaît pour la première fois dans le Livre blanc que la Commission a présenté au Conseil européen en juin 1985 ; au point 56 de la première partie, qui a trait aux mesures relatives au contrôle des personnes, il est dit que "l'adoption de ces mesures par le Conseil, parallèlement à un redéploiement des ressources visant à renforcer les contrôles aux frontières externes, ainsi que le développement de la coopération entre les polices et d'autres organes nationaux compétents, devront permettre la suppression totale des contrôles de police aux frontières pour 1992".

2. Le Groupe des coordonnateurs, créé par le Conseil européen de Rhodes (décembre 1988), a adopté une position semblable, puisque le document de Palma, rédigé par ce groupe, prévoit, parmi les mesures essentielles à prendre pour la réalisation de la libre circulation des personnes, "l'examen des conditions et des modalités en ce qui concerne le financement de certains travaux d'infrastructure, compte tenu du renforcement des contrôles aux frontières extérieures".

3. Après cela, le Conseil européen de Strasbourg (décembre 1989) a demandé "à la Commission d'étudier, en tenant compte des compétences nationales et communautaires, des mesures adéquates afin d'établir des contrôles efficaces aux frontières externes de la Communauté", tandis que le Conseil européen de Rome (décembre 1990), allant plus loin, a invité "la Commission à présenter, sur la base d'informations à fournir par les Etats membres, l'étude annoncée sur les mesures propres à renforcer l'infrastructure nécessaire pour les contrôles aux frontières externes".

4. Il faut souligner ici qu'aussi bien le Groupe des Coordonnateurs que le Groupe "Immigration" ont confirmé en 1991 que l'exécution du mandat confié à la Commission par le Conseil européen de Strasbourg constitue un élément crucial dans le cadre des mesures visant à supprimer les contrôles aux frontières intérieures.

5. Donnant suite au mandat reçu, la Commission, après avoir étudié la question dans son ensemble et tenant également compte des contributions pertinentes de certains Etats membres (études technico-économiques sur le financement des travaux d'infrastructure), a rédigé le document SEC (91) 1001, du 16.6.91, dans lequel elle conclut :

"a) D'une part, les services de la Commission ne peuvent pas remplir complètement le mandat reçu et, pour ce faire, ils doivent recevoir les contributions des enceintes spécialisés (GAM, TREVI et Groupe "Immigration") ainsi que des données à fournir par les Etats membres,

et

b) D'autre part, lorsque la convention sur les frontières extérieures sera finalisée par les Etats membres, la Commission pourra demander au Groupe des Coordonnateurs de réunir, sous son égide, un groupe d'experts chargé d'évaluer les dépenses nouvelles induites par l'application de ce texte, compte tenu des possibilités qu'il y a d'utiliser les moyens existant aux frontières internes, afin de permettre à la Commission d'étudier si un financement communautaire est requis ou non, et selon quelles modalités".

6. Dans le prolongement de ce qui précède et pour mieux connaître les besoins futurs en ce qui concerne les frontières extérieures de la Communauté, la Commission avait joint au document susmentionné un questionnaire auquel les Etats membres devaient répondre, afin de permettre à la Commission de recueillir les informations nécessaires à cette fin.

7. Enfin, nous estimons que, parmi les dispositions prises à ce jour en ce qui concerne le financement du renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté, il convient de mentionner la référence à cette question qui figure dans le rapport des ministres de l'immigration approuvé par le Conseil européen de Maastricht, où l'on peut lire que : "parmi les mesures de nature plus générale qui semblent devoir être examinées dans le cadre de la Coopération politique européenne et surtout de l'action communautaire, figure l'incorporation de l'aspect "migration" dans la coopération, ...".

## III. NOUVELLES DONNEES PERMETTANT DE REEXAMINER LA QUESTION

1. Comme on le sait, le traité sur l'Union européenne a posé le principe du renforcement de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, de manière que la politique de l'Union dans ces secteurs clés permette de garantir au citoyen que la création d'un espace sans frontières non seulement ne portera pas atteinte à sa sécurité, mais au contraire la renforcera à l'avenir, grâce à la coopération méthodique et organisée, et également à la solidarité entre les Etats membres.

2. Le fait qu'à l'avenir tous ces sujets seront traités dans le cadre du nouveau contexte institutionnel unifié donne la certitude que cela contribuera à rendre plus efficace l'action de l'Union, puisque cela assurera des contacts plus étroits et plus de cohérence entre les différents niveaux d'intervention communautaire ou intergouvernementale.

3. Plus précisément, comme il ressort de l'article K.1 du titre VI du traité sur l'Union européenne, "aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de la libre circulation des personnes, les Etats membres considèrent les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres et l'exercice du contrôle de ce franchissement comme une question d'intérêt commun".

4. Comme nous l'avons déjà indiqué, le renforcement des contrôles aux frontières extérieures vise à la réalisation des objectifs de l'Union, étant donné qu'il contribue de manière décisive à l'achèvement du marché intérieur prévu à l'article 7 A du traité.

5. Par conséquent, il nous paraît impératif de réexaminer sans délai la question du financement par la Communauté de certains travaux d'infrastructure visant au renforcement des contrôles aux frontières extérieures, afin d'accélérer la marche vers la réalisation des objectifs de l'Union en ce qui concerne la libre circulation des personnes.

6. A notre avis, le fait que le projet de Convention relative au franchissement des frontières extérieures - qui, on le sait, est pratiquement au point - n'a pas encore été formellement signé en raison d'un dernier problème restant à résoudre ne doit pas éternellement servir d'alibi et mettre un frein aux efforts communs visant à renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures de l'Union, puisqu'il est généralement reconnu qu'il s'agit là d'une mesure compensatoire nécessaire et d'une condition indispensable à la réalisation du marché intérieur.

7. Compte tenu de ce qui précède, la présidence estime que la "communautarisation" de la question des règles régissant le franchissement des frontières extérieures de l'Union par des personnes (cf. article K.1 du traité), en liaison avec le 4ème considérant du projet de convention sur les frontières extérieures, qui, pour ainsi dire, est déjà au point, ainsi que la nécessité d'accélérer les travaux sur la libre circulation des personnes, sont des éléments qui constituent une bonne base pour le réexamen de la question du financement par la Communauté de certains travaux d'infrastructure liés au renforcement de l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures.

## IV. CONCLUSION

Il est recommandé à la Commission de faire immédiatement le nécessaire pour exécuter le mandat qu'elle a reçu du Conseil européen de Strasbourg en invitant le Comité K.4 à créer et à réunir un groupe d'experts chargé d'évaluer les nouvelles dépenses résultant du renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union, afin d'en accroître l'efficacité.