

214
21 PR

Bruxelles, le 16 novembre 1995

BACKGROUND

CONSEIL JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES

Bruxelles, le 23 novembre 1995

Définition du terme "réfugié" au sens de l'article premier de la Convention de Genève

Le Conseil sera saisi d'un projet de position commune sur l'application harmonisée de la définition du terme "réfugié" au sens de l'article 1 A de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

Cette position commune vise l'application harmonisée, par les autorités compétentes des Etats membres de l'Union, des critères énoncés à l'article premier de la Convention, en fonction desquels ces autorités décident d'accorder à un demandeur d'asile la protection prévue par la Convention.

Plus particulièrement, la position commune contient des dispositions concernant la reconnaissance en tant que réfugié, la détermination individuelle ou collective de la qualité de réfugié, la détermination des faits qui justifieraient la reconnaissance de la condition de réfugié, la notion de persécution et ses origines (persécution par l'Etat: mesures légales, administratives et de police, poursuites judiciaires; persécution par des tiers), la situation d'une guerre civile ou de conflit interne violent et généralisé, les motifs de persécution (race, religion, nationalité, opinions politiques, groupe social), la possibilité de s'établir ailleurs dans le pays d'origine, les réfugiés sur place, l'objection de conscience, l'insoumission et la désertion ainsi que la cessation du statut de réfugié.

Le texte ne rencontrant pratiquement plus des réserves, le problème principal concerne encore la forme juridique de l'instrument; à ce propos quelques délégations préféreraient un instrument non contraignant, à savoir une résolution, à une position commune dont la portée juridique ne fait pas l'unanimité parmi les délégations.

Convention de Dublin: état des ratifications

La Présidence devrait vérifier l'état de ratification de la Convention de Dublin relative au traitement des demandes d'asile qui avait été signée en 1990 par les alors douze Etats membres de la Communauté. A ce stade, dix Etats membres l'ont ratifiée. L'Irlande et les Pays Bas devront expliquer les délais qu'ils prévoient pour leurs procédures de ratification.

En Irlande un projet de loi a été introduit devant le Parlement qui devrait permettre la ratification dans les tout prochains mois. Il semble, par contre, qu'aux Pays Bas la procédure serait plus difficile du fait que la Convention ne prévoit pas de compétences pour la Cour de Justice.

Par ailleurs, en ce qui concerne les trois nouveaux Etats membres, ceux-ci peuvent adhérer à la Convention moyennant un acte unilatéral.

Statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée sur le territoire des Etats membres

Le Conseil devrait adopter, sans débat - les derniers obstacles ayant été surmontés - une résolution relative au statut des ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne.

Cette résolution ne vise pas les personnes pour lesquelles existent des régimes plus favorables, c'est-à-dire les ressortissants et les membres de famille des citoyens de l'Union, les ressortissants et membres de famille de l'AELE, les ressortissants de pays tiers admis dans un Etat membre pour y faire des études ou des recherches ainsi que les ressortissants d'Etats tiers avec lesquels l'Union a conclu des accords qui prévoient des dispositions plus favorables.

Devraient être reconnus automatiquement comme résidents de longue durée les personnes qui ont résidé légalement dix ans sur le territoire d'un Etat membre. A ces personnes devraient être accordées des autorisations de séjour illimité ou d'au moins dix ans. Dans tous les cas, l'autorisation est octroyée seulement s'il y a pas de raisons d'ordre public ou de sécurité nationale.

La résolution établit que les résidents de longue durée dans un Etat membre devraient jouir d'un traitement égal des ressortissants de cet Etat membre en ce qui concerne les conditions de travail, l'affiliation aux organisations syndicales, la politique publique dans le secteur du logement, la sécurité sociale, l'aide médicale d'urgence ainsi que l'enseignement obligatoire.

La résolution prévoit également les motifs pour lesquels l'autorisation de séjour accordée à un résident de longue durée peut être annulée ou non renouvelée (p.e. départ définitif, motifs d'ordre public).

Action commune sur le régime de transit aéroportuaire

Le Conseil sera saisi d'un projet d'une action commune sur le régime du transit aéroportuaire établi en considération du fait que la voie aérienne, notamment sous la forme de demandes d'entrée, ou d'entrée de fait, lors d'un transit aéroportuaire, constitue un moyen important de pénétration en vue d'un établissement illégal sur les territoires des Etats membres. Il convient de signaler que ce problème est indépendant de la question des visas exigés lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres.

Il est rappelé que l'Annexe 9 de la Convention de Chicago sur le transport aérien international établit le principe du libre passage en transit par la zone internationale des aéroports auquel les Etats peuvent néanmoins déroger en notifiant une différence à l'OACI et en imposant un Visa de Transit Aéroportuaire (VTA).

Une liste commune annexée à l'action commune indique les pays tiers dont les ressortissants doivent disposer d'un VTA s'ils ne sont pas déjà titulaires d'un visa d'entrée ou de transit, lors de leur passage par les zones internationales des aéroports. C'est une liste minimale, au sens que les Etats membres sont libres d'exiger un VTA à des ressortissants de pays ne figurant pas sur la liste.

Les Etats membres peuvent prévoir des exceptions pour certaines personnes, comme par exemple les membres d'équipage des avions et navires.

L'action commune devrait entrer en vigueur six mois après sa publication au J.O. Toutefois, pour le Danemark, la Finlande et la Suède une période de 18 mois pourrait être prévue en raison de la non-existence, dans ces pays, de réglementation sur le transit aéroportuaire.

Outre cette dernière question, les ministres sont appelés notamment à convenir des pays à inscrire dans la liste commune.

Convention sur le franchissement des frontières extérieures

Le Conseil est appelé à prendre note de l'état des travaux en ce qui concerne le projet de Convention sur le franchissement des frontières extérieures qui se heurte depuis 1991 à des difficultés majeures de nature politique.

Le problème principal qui se pose tient à l'application territoriale de la Convention (article 30), et, plus particulièrement, au statut de Gibraltar.

Une autre question ouverte concerne la compétence éventuelle de la Cour de Justice.

Il convient de souligner que cette Convention est indispensable pour établir un espace sans frontières intérieures comprenant tous les Etats membres de l'Union européenne dans lequel la libre circulation des personnes du type "Schengen" serait assurée.

EUROPOL - Protocole concernant les questions préjudicielles

Le Conseil sera saisi d'un projet d'acte établissant le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, de la Convention Europol par la Cour de justice des Communautés européennes.

Il est rappelé que le Conseil européen de Cannes, à la suite duquel la Convention EUROPOL a été signée le 25 juillet dernier, a convenu de régler la question de la compétence éventuelle à attribuer à la Cour de Justice des Communautés européennes au plus tard à sa réunion de juin 1996.

Le projet de Protocole a été élaborée par la Présidence dans le souci de trouver une solution de compromis pour sortir de l'impasse. Cette solution consisterait dans la conclusion d'un Protocole à 15 qui permettrait aux Etats membres qui le souhaitent une alternative: soit la faculté de la saisine de la Cour limitée à la juridiction de dernière instance soit la faculté de la saisine de la Cour pour toutes les juridictions. Dans ce dernier cas, les Etats membres peuvent, en plus, faire une déclaration selon laquelle leurs juridictions de dernière instance sont obligées à poser une question préjudicielle à la Cour, en rétablissant ainsi le système prévu à l'article 177 du Traité de Rome. Cette formule peut aboutir à ce que seul un nombre limité d'Etats membres confèrent une compétence à la Cour et elle laisse, en même temps, la possibilité ouverte que tous les Etats membres acceptent la compétence de la Cour.

Il semble que cette proposition pourrait être acceptable par une grande majorité des délégations, à condition qu'elle soit également acceptée par la délégation britannique qui est de l'avis que la compétence de la Cour pour des questions préjudicielles n'est pas nécessaire. A cet égard il convient de souligner que les dispositions les plus importantes de la Convention concernent le système informatisé des fichiers de données. Les Etats membres sont responsables, conformément à leur droit national, de tout dommage causé à une personne par l'utilisation des données entachées d'erreurs de droit ou de fait, stockées et traitées à Europol. Cette personne peut donc demander une indemnisation devant ses juridictions nationales. Dans un tel litige, une interprétation de la Cour peut être nécessaire pour établir d'une façon uniforme la portée exacte des obligations des Etats membres et d'Europol.

Toujours dans le domaine Europol, le Conseil devrait marquer son accord, sans débat, sur le règlement intérieur du conseil d'administration d'Europol, celui-ci devant être adopté par le conseil d'administration d'Europol lors de l'entrée en vigueur de la Convention. Les autres six règlements d'application sont encore en cours d'élaboration.

Terrorisme

Le Conseil est appelé à prendre note du rapport annuel concernant l'évaluation de la menace externe et interne qui représente le terrorisme pour les Etats membres de l'Union.

Par ailleurs, le Conseil devra procéder à l'adoption formelle de la Déclaration de la Gomera portant sur le terrorisme, dont les ministres sont convenus lors de leur réunion informelle de la Gomera le 14 octobre dernier.

Rapport du groupe "experts drogue"

Le Conseil devra prendre note du rapport du groupe "experts drogue" élaboré à l'attention du Conseil européen de Madrid. Ce rapport sur la réduction de la demande de la drogue est basé sur les contributions issues des trois piliers, à savoir des Conseils "Santé", "Education", du domaine PESC et du domaine JAI. Il devrait être achevé le 20 novembre lors d'une réunion à Madrid.

Rapport sur la criminalité organisée en 1994

Le Conseil pourra approuver le rapport sur la criminalité organisée concernant l'année 1994, si les traductions peuvent être achevées à temps utile. Ce document contient une description séparée de la situation dans ce domaine de chaque Etat membre, une analyse comparative de la délinquance organisée dans l'UE ainsi que des conclusions et tendances.

Racisme et xénophobie - action commune

Les ministres devraient être en mesure de dégager un accord de principe sur une action commune concernant l'action contre le racisme et la xénophobie dans le domaine de la coopération judiciaire.

Cette initiative est une des mesures que la Présidence espagnole a proposées pour donner suite aux conclusions du Conseil européen de Cannes ainsi qu'au rapport de la Commission Consultative Racisme et Xénophobie, présidée par M. Kahn et créée par le Conseil européen de Corfou en juin 1994.

Le texte prévoit une obligation de comportement, à savoir un engagement de chaque Etat membre d'assurer une coopération judiciaire effective en matière d'infractions fondées sur certains comportements tels que la diffusion et la distribution publique d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations racistes ou xénophobes, la participation à des activités de groupes, organisations ou associations, qui impliquent la discrimination, la violence et la haine raciale ethnique ou religieuse.

Les Etats membres s'engagent à saisir leurs Autorités nationales compétentes en vue de l'adoption des dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de la présente action commune, et le Conseil devra, avant la fin du premier semestre de 1997, s'assurer que les Etats membres ont accompli cet engagement.

En outre, les ministres devront adopter, sans débat, les conclusions d'un séminaire européen sur le racisme et la xénophobie qui s'est tenu à Tolède les 6, 7 et 8 novembre 1995.

Protocole à la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes

Les ministres seront saisis d'un projet de protocole à la Convention visant la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes signée le 26 juillet dernier.

Ce projet de protocole vise notamment la lutte contre les actes de corruption dans lesquels les fonctionnaires, tant nationaux qu'européens, ainsi que les membres des institutions européennes, sont impliqués et qui portent atteinte ou sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes. L'objectif

est l'harmonisation des législations nationales qui ne couvrent pas - ou seulement dans des cas exceptionnels - les comportements impliquant des fonctionnaires européens, des fonctionnaires d'autres Etats membres ou des membres des institutions communautaires.

Les Etats membres s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour assurer que les comportements visés par ce protocole soient érigés en infractions pénales.

Le texte contient, outre la définition des faits constitutifs de corruption, les dispositions concernant les mesures que les Etats membres s'engagent à prendre, les règles de compétence y compris certaines exceptions, des dispositions concernant la relation avec la Convention, le rôle de la Cour de Justice, l'entrée en vigueur ainsi que l'adhésion de nouveaux Etats membres.

Les questions encore ouvertes concernent notamment l'application du droit pénal national relatif à certains comportements commis par des fonctionnaires européens et des membres des institutions des Communautés (éventuelle responsabilité pénale des Ministres et des Commissaires) ainsi que la compétence de la Cour de Justice. Un problème ultérieur est posé par l'impossibilité d'avoir le texte disponible dans toutes les versions linguistiques.

Amélioration de l'extradition entre les Etats membres

Le Conseil devra adopter, sans difficultés, les textes recueillant déjà l'accord de toutes les délégations,

- des conclusions en matière d'extradition
- le rapport explicatif de la Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne (s'appliquant lorsque la personne concernée donne son consentement), signée le 10 mars 1995.

Les conclusions font notamment état des points qui recueillent déjà un accord de toutes les délégations et qui ne devraient plus être réouvertes ainsi que des orientations à suivre dans l'élaboration d'une Convention relative à l'amélioration de l'extradition entre les Etats membres. Ainsi y est constaté qu'un accord s'est désormais dégagé sur les faits donnant lieu à l'extradition, la prescription et l'amnistie et qu'un accord majoritaire existe sur les principes qui doivent régler les infractions fiscales, l'extradition des nationaux, la renonciation à la règle de la spécialité, dans certains cas, ainsi qu'à la réextradition. Le débat doit encore continuer notamment sur la possibilité d'exclusion du caractère politique de l'infraction comme motif de refus d'extradition ainsi que sur l'allègement du principe de la double incrimination en ce qui concerne les ententes et les associations de malfaiteurs.

Le débat du Conseil devrait, par conséquent, se concentrer sur la question des infractions "politiques" et sur l'exception au principe de la double incrimination.

Convention relative aux procédures d'insolvabilité

A la suite du paragraphe de la Convention relative aux procédures d'insolvabilité intervenu à l'occasion du dernier Conseil le 25 septembre, les Ministres pourront procéder Jeudi prochain à la signature de cette Convention, à condition que entre-temps l'élaboration d'un rapport explicatif puisse être achevée.

Depuis le paragraphe, des travaux très intenses ont été menés en vue d'élaborer ce rapport explicatif que certaines délégations avaient jugé indispensable pour pouvoir signer cette Convention. Ces travaux se poursuivront encore dans les prochains jours.

Il est rappelé que la Convention s'inscrit dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur qui ne dispose pas encore d'un instrument adéquat pour la faillite transfrontalière. L'objectif de la Convention est d'assurer qu'une procédure d'insolvabilité ouverte dans un Etat membre à l'égard d'un débiteur puisse produire ses effets dans d'autres Etats membres; il s'agit ainsi de garantir une répartition efficace des actifs du débiteur, tout en assurant un traitement égal parmi les créanciers.

Convention en matière matrimoniale

Le Conseil sera saisi, une nouvelle fois, du projet de Convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution de décisions en matière matrimoniale qui se heurte à des problèmes importants. Cette Convention constituerait une extension matérielle de la Convention de Bruxelles à certains aspects du droit de la famille. Difficile à achever en raison des législations nationales très différentes en la matière, elle est pourtant d'un intérêt primordial pour le citoyen européen.

Il est rappelé que le Conseil avait, lors de sa dernière session des 25/26 septembre - face aux problèmes liés à l'inclusion ou non de la garde des enfants dans le champ d'application de la Convention - chargé les groupes de travail de lui présenter, au mois de novembre, un projet de Convention qui devrait être complémentaire à la Convention de la Haye sur les mineurs dans les matières concernant la garde des enfants.

Depuis cette session seulement la partie relative aux critères de compétence a pu être examinée (article 1: champ d'application, article 2: compétence judiciaire lors d'une demande d'invalidité du mariage, de divorce ou de séparation de corps des époux, article 3: critères de compétence sur l'exercice de l'autorité parentale au moment de la dissolution du mariage) qui, en plus, rencontre toujours des réserves de fond de quelques délégations.

En ce qui concerne l'article 2, deux délégations estiment que le texte envisagé constituerait un pas en arrière par rapport à la Convention de la Haye de 1970 sur la reconnaissance des divorces et des séparations de corps. Pour ce qui est de l'article 3, il s'agit de savoir jusqu'à quel point l'exercice de l'autorité parentale des enfants peut être traité dans le cadre de la présente Convention.

*
* * *
*

Sous "divers" les ministres seront notamment informés sur les résultats des négociations "contrôle des précurseurs" avec les pays du Pacte andin qui ont abouti au paraphe le 13 novembre. La signature pourrait avoir lieu le 5 décembre en marge du Conseil "Affaires générales". Les ministres entendront également un rapport de la Commission sur l'application de l'article K9 ainsi que sur le financement des actions du titre VI.

Au déjeuner les ministres procéderont à un échange de vues sur le terrorisme.

*
* * *
*

Les Ministres procéderont à la signature du mémorandum sur l'interception légale des télécommunications. Il n'est pas encore clair qui des pays tiers qui ont participé dans le cadre du Groupe de Quantico (Etats-Unis, Canada, Australie, Hong-Kong et Norvège) à l'élaboration de cette Déclaration commune d'intention pourra également procéder à sa signature.

*
* * *
*

Points à l'ordre du jour qui devront être adoptés sans débat:

- Déclaration de la Gomera sur le terrorisme
- Déclaration/conclusions en matière d'extradition
- Décision sur le suivi des textes déjà approuvés en matière d'admission des ressortissants des pays tiers
- Recommandation relative à la concertation et à la coopération dans l'exécution des mesures d'éloignement

Les dispositions visent la coopération concernant l'obtention des documents nécessaires, la réalisation du transit à des fins d'éloignement, la concertation relative à l'exécution des mesures d'éloignement et le suivi de la mise en oeuvre de la Recommandation.

- Conclusions du séminaire européen sur le racisme et la xénophobie
- Résolution relative à la coopération consulaire locale en matière de visa
- Résolution relative à la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale

Adoption formelle à la suite de l'accord de principe des 20/21 juin 1995

- Décision relative à une procédure d'alerte et d'urgence pour la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour, à titre temporaire, des personnes déplacées
- Unité Drogues: programme d'activités pour le 1er semestre 1996 et rapport sommaire sur les activités durant le 1er semestre 1995
- EURODAC - étude sur les besoins des utilisateurs

Le Conseil devra constater qu'il est techniquement faisable d'instaurer un système d'échanges d'empreintes digitales de demandeurs d'asile au niveau européen. Toutefois, la décision sur l'opportunité de sa création sera prise ultérieurement. Entre-temps un texte sur les questions juridiques qui se posent dans ce domaine sera préparé.

- Publicité des actes adoptés dans le domaine de l'asile et de l'immigration
- Surveillance légale sur le système de télécommunications opérant en dehors des frontières nationales