

## Annexe III

### Le programme de La Haye : extension de la procédure de codécision aux questions de l'asile et de l'immigration ?

Il n'est pas inutile de rappeler les avancées du texte constitutionnel en matière d'asile et d'immigration qui, en plus de l'octroi d'un statut contraignant à la Charte des droits fondamentaux, contient en ce domaine une avancée démocratique indéniable en ce qu'il prévoit l'application de la procédure législative ordinaire en tant que règle générale pour l'adoption des lois et lois-cadres relatives aux politiques d'immigration et d'asile ainsi que le contrôle de la Cour de justice. Bien sûr, ces propositions ne bénéficiaient pas du soutien de l'ensemble des Etats membres et les plus réfractaires ont obtenu le maintien de leur statuts dérogatoires. La géométrie variable est maintenue, les dérogations du Royaume-Uni et de l'Irlande, d'une part, et celle du Danemark sont maintenues (1).

Les discussions sur la préparation du programme de La Haye, la seconde phase du programme de Tampere en vue de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, venu à échéance le 1<sup>er</sup> mai 2004, rappelle que les procédures décisionnelles sont déterminantes pour l'avenir. Les ministres de l'intérieur semblent réticents à l'idée de recourir à l'article « passerelle » prévu par le traité de Nice en vue d'élargir la majorité qualifiée et la codécision du Parlement à certains des domaines du titre IV tels que l'asile ou l'immigration. L'article 67 (2) du traité de Nice permet en effet au Conseil de décider, à l'unanimité, d'appliquer la procédure de codécision à tous les domaines couverts par le titre IV ou à certains d'entre eux ainsi que d'adapter les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice (2). Dans un premier document préparatoire, la présidence néerlandaise proposait d'utiliser cette passerelle en avril 2005 pour l'ensemble du titre IV sans toutefois préconiser l'extension des compétences de la Cour (3). À l'occasion du débat sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice le 13 octobre dernier, le ministre de la justice néerlandais, Mr Donner a expliqué devant le Parlement européen que cela représenterait une charge de travail trop lourde pour la Cour dans une Union qui vient de s'élargir. Le Parlement demande quant à lui l'application de la codécision et l'extension du contrôle de la Cour dans tout l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et « en premier lieu pour les mesures en matières d'immigration » (4). Il demande également l'utilisation de l'article 42 TUE pour appliquer la méthode communautaire aux mesures liées à la lutte contre le terrorisme et le crime international. Entre-temps, la présidence néerlandaise a revu dans des limites « plus acceptables » le recours à la passerelle en le limitant aux matières du titre IV portant sur la dimension « liberté » (mesures sur la politique des frontières, l'asile et l'immigration) (5). Même de cette façon, la question fut âprement débattue lors du Conseil Justice et affaires intérieures des 25 et 26 octobre qui n'a pas réussi à atteindre un accord sur la date du passage à la majorité qualifiée pour l'immigration, l'asile et la politique des frontières ni trouver un accord sur le calendrier de la mise en place d'une politique commune d'asile en raison, selon le Commissaire Vitorino, de « *différences persistantes sur le degré d'harmonisation souhaité par les États membres* » (6).

L'autre question sensible la question du traitement des demandes d'asile en dehors de l'Union, ou externalisation des procédures d'asile. Les Ministres de l'intérieur allemand et italien, MM. Schily et Pisanu avaient annoncé le 12 août leur idée de créer des centres fermés hors de l'UE pour traiter les demandes d'asile, une idée qui bénéficie, on le sait, du soutien de Rocco Buttiglione. Entre-temps, le « G5 » qui réunit les ministres de l'intérieur de l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et l'Espagne n'est pas parvenu à se mettre d'accord lors de sa réunion à Florence les 17 et 18 octobre 2004 sur les idées germano-italienne en raison de l'opposition franco-espagnole. L'idée n'est cependant pas abandonnée par la présidence néerlandaise dont le premier document maintient l'idée de demander à la Commission une étude sur « les implications juridiques et pratiques d'un traitement conjoint des demandes d'asile » qui devrait également envisager « les mérites, la pertinence et la faisabilité d'un traitement conjoint des demandes d'asile en dehors de l'Union » (7). Dans une version ultérieure, il est précisé dans l'introduction que cette étude n'engage pas le Conseil dans une telle future action 8. Il revient au Conseil européen des 4 et 5 novembre de trancher.

---

1. Dans le cas du Danemark, le protocole reflète la situation actuelle : ce pays ne participera pas à l'adoption des mesures en relation à la mise en oeuvre de l'espace de justice et de sécurité (Partie III, Titre III, chapitre quatre de la Constitution). Une nouvelle phrase fut introduite dans le

---

protocole selon laquelle « il serait dans l'intérêt de l'Union d'assurer l'intégrité de l'acquis dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice » (Protocole n° 20 sur la position du Danemark, CIG 87/03 ADD. 1, 6 août 2004). L'opt out du Royaume-Uni et de l'Irlande concerne les dispositions du texte constitutionnel sur les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration (section 2) et sur la coopération judiciaire en matière civiles (section 3). (Protocole n° 19 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard des politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration, ainsi qu'à l'égard de la coopération judiciaire en matière civile et de la coopération policière, CIG 87/03 ADD. 1, 6 Août 2004). Il concerne également le mécanisme d'évaluation de la mise en oeuvre des politiques de l'Union dans l'espace de liberté de sécurité et de justice. La situation créée par le protocole sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne reste également inchangée. (Protocole n° 17 sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, IGC 87/03 ADD. 1, 6 August 2004).

2. On rappellera qu'en juin 2004, la Commission a prôné l'utilisation de la passerelle pour tous les domaines ou à certains d'entre eux et rappelé que selon la déclaration n° 5 annexée à ce dernier selon laquelle la passerelle aurait pu être utilisée depuis le 1er mai 2004 pour la libre circulation des ressortissants des pays tiers pour une durée maximale de trois mois (art. 62 (3) du TCE) et pour la lutte contre l'immigration illégale (article art.63 (3) b)) (*Communication* de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée "*Espace de liberté, de sécurité et de justice: bilan du programme de Tampere et futures orientations*".COM (2004) 401 du 2 juin 2004).
  3. Draft multiannual programme: "The Hague Programme; strengthening freedom, security and justice in the European Union", Dutch Presidency, doc. 13302/1/04 rev. 15 October 2004.
4. Recommandation A6-0010-2004 du Parlement européen à l'intention du Conseil et du Conseil européen sur le futur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour en renforcer la légitimité et l'efficacité, 14 octobre 2004, rapporteur Jean-Louis Bourlanges.
5. Doc. 13302/2/02 du 22 octobre 2004, p. 12.
6. Agence Europe, Bulletin quotidien n° 8814 du 26 octobre 2004.
7. Draft multiannual programme: "The Hague Programme; strengthening freedom, security and justice in the European Union", Dutch Presidency, doc. 13302/1/04 rev. 15 October 2004, point 1.3.
8. Doc. 13302/2/02 du 22 octobre 2004.