

E 7124

ASSEMBLÉE NATIONALE

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
Le 1^{er} mars 2012

Enregistré à la Présidence du Sénat
Le 1^{er} mars 2012

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales applicables au Fonds "Asile et migration" et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises.

6800/12



CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27 février 2012

6800/12

LIMITE

JUR 100
JAI 108
CADREFIN 107
ENFOPOL 43
ASIM 15
PROCIV 21
CODEC 460

CONTRIBUTION DU SERVICE JURIDIQUE*

au: groupe ad hoc "Instruments financiers JAI"

Objet: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales applicables au Fonds "Asile et migration" et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises

1. Le Groupe ad hoc Justice et affaires intérieures - instruments financiers (formation affaires intérieures) a souhaité disposer de l'avis du Service juridique sur la question de savoir si la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales applicables au Fonds "Asile et migration" et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises¹ (ci-après règlement horizontal) devrait être considérée comme relevant de l'acquis de Schengen.

* "Le présent document contient des avis juridiques faisant l'objet d'une protection au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et non rendus accessibles au public par le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en cas de publication non autorisée."

¹ Document 17285/11.

Cette note répond à la demande du Groupe.

2. La proposition en question fait partie d'un ensemble de quatre propositions destinées à établir les mécanismes financiers pour le domaine des affaires intérieures pour la période 2014-2020.

La structure proposée se base sur la création de deux fonds distincts: le fonds pour l'asile et la migration, qui fait l'objet de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds "Asile et migration",² (ci-après le "règlement Asile") et le fonds pour la sécurité intérieure qui fait l'objet de deux propositions de règlement, la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises³ (ci-après le "règlement Police") et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas⁴ (ci-après le "règlement Frontières").

Ces trois règlements seraient chapeautés et mis en œuvre par le biais du règlement horizontal. Celui-ci "fixe les règles générales relatives à la mise en œuvre des règlements spécifiques" (article premier); son article deux définit comme "règlements spécifiques" le règlement Asile, le règlement Police et "tout autre règlement portant application du présent règlement". Ce dernier tiret constitue en effet ce qu'on pourrait appeler une clause de réception destinée à permettre de rendre le règlement horizontal applicable à la mise en œuvre du règlement Frontières en vertu des dispositions de celui-ci (article premier, troisième alinéa et article 19).

3. Dans ses propositions, la Commission a considéré que les deux règlements établissant le Fonds de sécurité intérieure (règlements Police et Frontières) feraient partie de l'acquis de Schengen. Au contraire, elle a considéré que tel n'était le cas ni du règlement Asile ni du règlement horizontal.

² Document 17289/11.

³ Document 17287/11.

⁴ Document 17290/11.

4. Pour sa part, en ce qui concerne le règlement Police, le Service juridique dans son avis du 13 janvier 2012⁵ s'est prononcé sur son appartenance à l'acquis de Schengen en concluant par la négative. Ils est de l'avis que le règlement Asile n'appartient pas non plus à cet acquis mais qu'en revanche le règlement Frontières en fait partie.
5. L'objet de la présente note n'est toutefois pas d'analyser en détail la question du lien avec Schengen des trois règlements qui établissent les deux fonds. Il s'agit de savoir si le règlement dit horizontal, qui est destiné à mettre en œuvre, inter alia, le règlement Frontières, lié avec Schengen, doit, de ce fait, être considéré comme étant lui aussi lié avec Schengen.
6. Dans la structure proposée par la Commission, le règlement Frontières établit, comme partie du Fonds de sécurité, les règles relatives aux actions concernant les frontières et les visas. Comme il a été mentionné ci-dessus, il inclut des dispositions qui rendent le règlement horizontal applicable à sa mise en œuvre. En effet, pris de façon isolée, le règlement Frontières serait inapplicable.
7. Il en résulte que le règlement horizontal contient des éléments indissociables de la mise en œuvre du règlement Frontières; ce dernier ne peut produire ses effets qu'en combinaison avec le premier. Le règlement horizontal est, de ce fait, une partie essentielle et indispensable du système des fonds financiers dans le domaine des Affaires intérieures, y compris le Fonds pour la sécurité intérieure et les deux règlements qui l'établissent, le règlement Police et le règlement Frontières.
8. À ce propos, il est utile de souligner que, si une autre construction avait été retenue par la proposition, à savoir l'inclusion dans chaque règlement sectoriel des normes relatives à sa mise en œuvre, la totalité de ce qui serait le règlement Frontières (comprenant des normes de mise en œuvre) devrait être considéré comme ayant un lien avec Schengen. Le fait que la Commission ait choisi de grouper ce type de normes dans un seul acte juridique séparé n'est pas de nature à estomper le lien substantiel existant.

⁵ Document 5250/12.

9. Il faut souligner que les critères habituellement utilisés pour vérifier le lien avec Schengen d'un projet d'acte législatif sont difficilement applicables à un acte de nature instrumentale pris de façon isolée. En effet, les mêmes dispositions seront, pour ainsi dire, liés ou non liés à Schengen selon qu'elles seront utilisées pour la mise en œuvre d'une action basée sur le règlement Frontières d'un côté ou d'une action basée sur les règlements Police ou Asile.
10. Du point de vue du principe de l'effet utile des normes juridiques, décider que le règlement Frontières a un lien avec Schengen et devra être appliqué par les pays associés n'aurait pas de sens si le règlement horizontal devait être considéré comme sans lien avec Schengen. En effet, se le règlement horizontal n'était pas appliqué par les pays associés, il serait de facto impossible d'appliquer le règlement Frontières en ce qui les concerne.
11. Dans ces conditions, le Service juridique, en se fondant sur le caractère instrumental et accessoire du règlement horizontal par rapport au règlement Frontières et sur le besoin d'assurer l'effet utile de celui-ci par rapport aux pays associés, recommande qu'il soit considéré comme ayant un lien avec Schengen.
12. Il découle de ce qui précède que:
 - le règlement horizontal devrait être considéré, dans la mesure où il est nécessaire à la mise en œuvre du règlement Frontières, comme ayant un lien avec Schengen;
 - il devrait donc être discuté, dans cette même mesure, au sein du Comité mixte;
 - les considérants du règlement horizontal devraient être adaptés pour refléter ce qui précède.