

Rapport de la Commission sur la mise en œuvre d'une Union des passeports (3 juillet 1975)

Légende: Le 3 juillet 1975, la Commission européenne présente son rapport sur la mise en place d'un groupe de travail chargé d'étudier la possibilité d'établir une Union des passeports au plan communautaire.

Source: Bulletin des Communautés européennes. 1975, n° Supplément 7/75. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_commission_sur_la_mise_en_oeuvre_d_une_union_des_passeports_3_juillet_1975-fr-ad88dd3f-3ae3-4d50-9a9c-bf99493b3e70.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

Rapport de la Commission sur la mise en œuvre du point 10 du communiqué final du sommet européen de Paris des 9 et 10 décembre 1974

Union des passeports

1. Plan du rapport

Le présent rapport envisage successivement, tout en les développant, trois thèmes qui paraissent conditionner, pour l'essentiel, la mise en œuvre du point 10.

Ces thèmes sont exposés ci-après sous les intitulés suivants :

- signification de l'Union des passeports,
- principaux problèmes que soulève l'établissement d'une Union des passeports et qui seront à étudier par le groupe de travail,
- constitution du groupe de travail.

2. Signification de l'Union des passeports

2.1. Introduction

Union des passeports est un concept neuf. Il n'existe pas de réalisation baptisée de ce nom. Les seules actions connues d'union en matière de contrôle des personnes entre plusieurs pays sont la création de zones de libre circulation des personnes qui comportent l'abandon du contrôle de l'identité des individus aux frontières intérieures et le report de celui-ci aux frontières extérieures.⁽¹⁾ Il n'existe pas non plus de conception doctrinale de l'Union des passeports.

Toutefois, cette expression d'Union des passeports a un certain pouvoir évocateur: elle fait songer par association d'idées à l'Union douanière. Par référence à celle-ci, il s'agirait, dans le cas présent, de réaliser pour les personnes quelque chose de semblable à ce que réalise, sur le plan des marchandises, une Union douanière, à savoir: une libre circulation à l'intérieur de l'Union s'accompagnant d'un report des contrôles aux frontières extérieures de celle-ci et de son affirmation en tant qu'entité à l'égard des pays tiers sous forme d'une action menée en commun vis-à-vis d'eux (politique extérieure commune).

Si l'expression d'Union des passeports n'est pas consacrée par l'usage, celle de passeport, par contre, est familière à chacun; elle se définit comme le document délivré à ses ressortissants par une autorité administrative nationale en vue de certifier leur identité au regard des autorités étrangères. Le passeport établit l'existence d'un lien entre une personne morale de droit international public et une personne physique. D'un côté, ce lien est affirmé erga omnes face à toutes les autres personnes morales du droit international public par l'État qui délivre le passeport. De l'autre côté, grâce au lien ainsi établi, le détenteur du passeport peut revendiquer de la part de l'État, sur le territoire duquel il se rend, le traitement convenu entre celui-ci et l'État dont il dépend.

Les indications qui précèdent ne permettent pas à suffisance d'établir ce qu'est l'Union des passeports envisagée par le communiqué de Paris. Pour y parvenir valablement, il faut analyser les éléments que ses auteurs ont retenus comme parties constituantes de l'Union des passeports. En envisageant la création de celle-ci, les chefs de gouvernement ont en tout cas retenu trois actions : l'introduction, par anticipation, d'un passeport uniforme; l'harmonisation de la législation sur les étrangers et l'abolition du contrôle des passeports à l'intérieur de la Communauté. C'est par la portée de chacune de ces trois réalisations et par leur interdépendance que la signification de l'Union des passeports pourra être éclairée.

2.2. Passeport uniforme

Pour éclairer la signification du passeport uniforme dans une Union des passeports, il convient de s'interroger sur la nature ainsi que sur l'utilisation et l'utilité que pourrait avoir un tel passeport.

2.2.1. Le passeport uniforme, en tant que première réalisation vers une Union des passeports, sera un document délivré par chaque État membre à ses propres ressortissants. En effet, on ne peut imaginer à brefs délais que les États membres donnent à la Communauté la compétence de délivrer des passeports et que cette capacité soit reconnue par la communauté internationale.⁽²⁾ Par conséquent, le passeport uniforme est nécessairement au départ un passeport national auquel les États membres sont convenus de donner une même présentation faisant ressortir en plus du lien national un lien certain avec la Communauté.

2.2.2. En ce qui concerne son utilisation, le passeport uniforme ne peut être un document qui servirait seulement dans le cadre de la libre circulation des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté. En effet, par la terminologie même qu'ils ont employée, les auteurs du communiqué de Paris ont clairement indiqué qu'ils prenaient en considération un type particulier de pièce d'identité à savoir: celui qui est destiné, par essence, à être utilisé à l'étranger, même s'il peut l'être accessoirement dans le cadre national, et qu'il s'agira donc, en uniformisant les passeports, de créer en commun un nouveau document destiné à être employé aussi dans les relations avec tous les pays tiers. On ne voit d'ailleurs pas quelle serait l'utilité d'un passeport uniforme qui pourrait être utilisé comme pièce d'identité, seulement pour les déplacements à l'intérieur de la Communauté, et qui viendrait s'ajouter à la carte d'identité que détiennent les ressortissants de cinq États membres sur neuf⁽³⁾, laquelle suffit actuellement pour ces déplacements.

Si un des caractères essentiels des passeports est d'être utilisable dans tout pays étranger, il en serait de même des passeports uniformes. Mais en ce cas peut-on concevoir que les mêmes autorités délivrent aux mêmes personnes deux passeports de nature nationale et différents l'un de l'autre par leur présentation? Il semble donc bien que le passeport uniforme devrait immédiatement, sinon à terme, se substituer aux passeports de présentation diverse actuellement délivrés par les États membres à leurs ressortissants et être utilisable comme ceux-ci non seulement dans la Communauté, mais aussi à l'égard de tous les pays tiers. En d'autres termes, il serait utilisé dans ceux des pays tiers qui exigent le passeport, tandis que, dans les autres pays tiers et dans la Communauté, il le serait par tous les ressortissants de ceux des États membres qui ne connaissent pas la carte d'identité de national ainsi que les ressortissants des États membres qui connaissent cette carte, soit qu'ils n'en soient pas titulaires, soit qu'ils préfèrent employer un passeport.

2.2.3. Ayant constaté que le passeport de présentation uniforme devrait être utilisé en lieu et place des passeports actuellement délivrés par les États membres, il reste à s'interroger sur cette substitution et le sens qu'elle pourrait avoir.

S'il est vrai qu'en soi la création d'un passeport de présentation uniforme ne modifie en rien les accords passés par chaque État membre en faveur de ses nationaux avec les pays tiers et laisse subsister toutes les différences de traitement de la part de ce pays selon que l'on appartient à tel ou tel État membre, il n'en demeure pas moins qu'une telle création aurait un effet psychologique, à savoir celui d'accentuer le sentiment d'appartenance à l'entité communautaire des ressortissants des neuf États membres. Mais pour apprécier cet impact à sa juste mesure, il faut prendre en considération, d'abord que pour les ressortissants de cinq États membres la carte d'identité de national suffit pour pénétrer sur le territoire d'un certain nombre de pays tiers, ensuite que le fait de substituer un document à un autre (en l'occurrence, le passeport uniforme au passeport national) sera ressenti de façon plus positive et durable s'il s'accompagne d'un changement sur le fond des choses, c'est-à-dire si le lien avec la Communauté attesté par le passeport uniforme a des conséquences concrètes en ce qui concerne le traitement fait à son titulaire par les pays tiers.

Ces réflexions conduisent à ne pas s'arrêter à l'effet psychologique du passeport uniforme pour justifier sa raison d'être et à envisager que celle-ci pourrait également résider dans la volonté des neuf États membres d'affirmer à l'égard des pays tiers la personnalité de la Communauté et d'obtenir à la longue de chacun d'eux un traitement identique des ressortissants communautaires. De même que, par un processus organisé à partir des traités communautaires, a été assurée l'égalité de traitement entre les ressortissants communautaires dans l'État membre où ils résident, de même serait prévue, par étape au travers de l'Union des passeports, l'égalité de traitement des ressortissants communautaires, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'ils se rendent dans un pays tiers. En effet, on se trouvera devant un état de chose choquant quand et tant que deux ressortissants de deux États membres différents, titulaires chacun d'un passeport uniforme, seront, en raison de leur nationalité, discriminés l'un par rapport à l'autre par un même pays tiers, qui exigerait par exemple pour l'un

un visa et non pour l'autre ou encore qui ouvrirait de façon discriminatoire l'accès à une activité professionnelle seulement à l'un des deux.

Cette perspective replacerait le passeport uniforme dans le contexte traditionnel des passeports qui, au-delà de l'affirmation d'un lien avec une personne morale de droit international public, garantissent un traitement égal entre titulaires des mêmes passeports de la part des autres entités internationales qui reconnaissent cette personne morale.

De la sorte, au-delà de la création d'un passeport de présentation uniforme, l'Union des passeports aurait pour objet de donner à ce document la valeur qu'il revêt habituellement et impliquerait, dès lors, la négociation avec chaque pays tiers d'un traitement identique pour tous les ressortissants communautaires.

Si cette perspective était retenue, il y aurait lieu de considérer aussi le passeport uniforme comme le support de droits à négocier pour arriver au traitement identique de tous les ressortissants des Etats membres par les pays tiers et comme l'expression de la volonté des États membres de mener cette négociation.

2.3. Abolition du contrôle des passeports à l'intérieur de la Communauté

Au volet externe de l'Union des passeports que constituent la création d'un passeport uniforme et le prolongement éventuel de cette action, à savoir la recherche d'un traitement identique des ressortissants communautaires par les pays tiers, s'ajoute un volet interne qui est constitué, ainsi qu'on va le voir, par l'abolition du contrôle des passeports à l'intérieur de la Communauté. La portée concrète de celle-ci peut être progressivement dégagée au moyen d'une analyse se développant par éliminations successives.

2.3.1. L'abolition du contrôle des passeports à l'intérieur de la Communauté ne peut signifier la suppression de tout contrôle des documents d'identité sur tout le territoire de la Communauté. Tous les États exigent des étrangers soit un passeport, soit une carte d'identité et si, en ce qui concerne leurs nationaux, certains ne connaissent pas le système de la carte d'identité, ils sont amenés à contrôler l'identité par d'autres moyens. On ne peut donc croire que les auteurs du communiqué de Paris aient eu en vue la suppression générale du contrôle du passeport des étrangers. Dès lors, ce qu'ils ont dû viser c'est le contrôle exercé aux frontières au moment de l'entrée des étrangers, voire de leur sortie.

Les États se reconnaissent le droit de contrôler les passeports non seulement des étrangers, mais aussi de leurs nationaux pour lesquels l'opération s'effectue précisément à la frontière, au moment de la sortie, voire également lors du retour.

Une première constatation peut donc être faite, à savoir que l'abolition du contrôle des passeports à l'intérieur de la Communauté signifie la suppression de ce contrôle aux frontières intérieures de la Communauté.

2.3.2. L'abolition du contrôle des passeports ne peut être non plus la suppression du contrôle des seuls passeports aux frontières intérieures de la Communauté. Elle doit logiquement porter aussi sur les titres qui s'y substituent par voie d'accord entre États, telle la carte d'identité de national.

Pour présenter un intérêt, la suppression du contrôle des passeports doit, en effet, signifier celle de tous les documents reconnus comme titres d'identité valables dans les relations internationales.

2.3.3. Par ailleurs, l'abolition du contrôle d'identité aux frontières intérieures ne peut être sélective et concerner seulement des ressortissants des États membres dans le but de donner à eux seuls la liberté d'aller et de venir à l'intérieur de la Communauté. Il est en effet impossible de distinguer un ressortissant d'un autre État membre de celui d'un pays tiers. Si l'on veut donc réaliser la suppression d'un tel contrôle en faveur du premier, il faut accepter d'en étendre le bénéfice au second.

2.3.4. Enfin, l'abolition du contrôle des passeports aux frontières intérieures ne peut porter uniquement sur les seuls documents d'identité, laissant subsister le contrôle des titres fondés sur elle, tels que visas d'entrée

ou de sortie, permis de séjour, permis de travail. Maintenir ce dernier serait vider de sens et d'intérêt l'abolition du contrôle des documents d'identité.

2.3.5. En résumé, si l'on considère toutes les implications d'une abolition du contrôle des passeports à l'intérieur de la Communauté, on est conduit à constater que celle-ci comporte, de la part de chaque État membre, la suppression de principe de tout contrôle qui porterait sur les personnes quelle que soit leur nationalité et qui s'exercerait aux frontières intérieures de la Communauté, que ce soit à l'occasion de l'entrée de ces personnes sur le territoire national ou de leur sortie. Toutefois, il convient de ne pas oublier que le libre passage des frontières intérieures par les personnes ne peut être réalisé par la seule Union des passeports. Pour atteindre un tel résultat, il faut également s'assurer qu'il n'y ait pas de contrôles sur les objets ou les valeurs monétaires transportées par les personnes ou encore sur les véhicules utilisés par elles.

Par ailleurs, tout comme le passeport uniforme, l'abolition du contrôle sur les personnes aux frontières intérieures de la Communauté ouvre une perspective. De même que le passeport uniforme pourrait conduire à rechercher une égalité de traitement des ressortissants des États membres par les pays tiers, de même cette abolition des contrôles pourrait amorcer, au travers de leur report aux frontières extérieures, une évolution vers l'égalité de traitement des ressortissants des pays tiers par les États membres selon un processus illustré par la convention Benelux du 11 avril 1960 concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures. Envisager une pareille évolution qui, à son terme, aboutirait à ce que les ressortissants d'un même pays tiers, ayant un même passeport, ne puissent plus être traités différemment en raison de leur nationalité par les neuf États membres, serait conforme à l'idée d'une Union des passeports qui serait davantage qu'une simple zone de libre circulation.

2.4. Harmonisation de la législation sur les étrangers

Le passeport uniforme et l'abolition des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures constituent des objectifs derrière lesquels s'en profilent d'autres plus ambitieux. Par contre, l'harmonisation de la législation sur les étrangers, comme toute harmonisation des droits nationaux, ne peut être un objectif. En l'occurrence, elle serait avant tout la conséquence de l'abolition du contrôle des personnes aux frontières intérieures. En effet, cette abolition entraîne un certain report des contrôles aux frontières extérieures, qui implique une harmonisation des législations en la matière. Par ailleurs, si l'égalité de traitement des ressortissants des États membres par les pays tiers était recherchée sur la base du passeport uniforme, ces pays en échange ne manqueraient pas de demander pour leurs ressortissants une égalité semblable de la part des États membres et il s'ensuivrait également sous ce rapport une harmonisation des législations nationales. Mais dans les deux cas, la législation sur les étrangers, qui est concernée dans chaque État membre, est celle applicable aux ressortissants de pays tiers et non celle relative aux ressortissants des autres États membres qui se trouve déjà profondément modifiée par l'application du traité CEE et notamment par celle de ses articles 48, 52, 56 et 59.

S'il est bien vrai que l'harmonisation des législations relève de l'ordre des moyens et non de celui des fins, il ne semble pas nécessaire, en vue de définir ce que pourrait être l'Union des passeports, d'analyser ici davantage l'objet et les modalités de l'harmonisation de la législation des étrangers. On trouvera en annexe 2 quelques considérations complémentaires sur ce que sont les législations nationales concernant les étrangers et sur l'harmonisation de ces législations comme conséquence des objectifs retenus pour l'Union des passeports.

2.5. Conclusion

Il a été possible de définir l'Union des passeports à partir de ses éléments constitutifs précédemment analysés.

Ces éléments ont fait apparaître l'Union des passeports comme une entreprise visant à affirmer l'entité communautaire vers l'extérieur et de nature à aviver le sentiment d'appartenance des ressortissants communautaires à cette entité.

Cette entreprise consistera d'abord dans la substitution d'un passeport national uniforme aux passeports nationaux de présentation diverse et peut-être aussi, par-delà, en la recherche d'un traitement identique des ressortissants communautaires par chaque pays tiers. De la sorte, à l'effet psychologique du passeport de présentation uniforme, viendrait s'ajouter l'impact de ce traitement identique, qui rendrait plus sensibles au lien qui les unit à la Communauté, les ressortissants des États membres voyageant ou travaillant à l'extérieur de celle-ci.

Cette entreprise comprendra également l'abolition du contrôle des personnes aux frontières intérieures de la Communauté et un certain report de ce contrôle aux frontières extérieures, qui pourrait évoluer vers un traitement uniforme des ressortissants des pays tiers par tous les États membres.

Ce deuxième élément de l'Union des passeports aura un retentissement important dans l'opinion publique puisqu'il touchera tous les ressortissants communautaires qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, ainsi que tous les ressortissants de pays tiers qui se rendent dans l'un quelconque des États membres.

L'harmonisation de la législation sur les étrangers qui apparaît dans le point 10 du communiqué de Paris comme le troisième élément de l'Union des passeports n'est en réalité qu'un corollaire des deux premiers. Il est clair que plus les États membres s'accorderont pour traiter de la même façon les ressortissants des pays tiers, soit pour assurer un meilleur contrôle sur ces étrangers, soit pour obtenir en échange une égalité de traitement de la part des pays tiers, plus l'harmonisation des législations nationales sur les étrangers sera étendue et profonde.

3. Les principaux problèmes que soulève l'établissement d'une Union des passeports et qui seront à étudier par le groupe de travail

Chargé d'étudier la possibilité d'établir une Union des passeports, le groupe aura évidemment à définir les éléments fondamentaux de cette entreprise. S'il adoptait la conception de l'Union des passeports qui vient d'être présentée, il aurait à étudier les conditions et les délais dans lesquels celle-ci pourrait être concrètement réalisée. A cet égard, ses travaux pourraient s'organiser selon les quatre rubriques suivantes :

- passeport uniforme;
- abolition du contrôle sur les personnes aux frontières intérieures dans la Communauté;
- égalité de traitement des ressortissants des États membres par les pays tiers;
- mise en œuvre juridique de l'Union des passeports.

3.1. Le passeport uniforme

3.1.1. La détermination de la présentation, du contenu et des bénéficiaires du passeport uniforme ne semble pas devoir poser des problèmes importants s'il y a accord pour dire que ce passeport, national par essence, fera apparaître, en plus du lien national, un lien avec les Communautés européennes, et se substituera aux passeports nationaux actuels de présentation diverse. Signalons cependant que les modalités de la substitution du passeport uniforme aux passeports nationaux actuels pourraient soulever quelques problèmes d'ordre politique. Il pourrait en être ainsi par exemple pour le British passport délivré par le Royaume-Uni non seulement aux citoyens britanniques ayant le « right of abode », mais aussi aux autres sujets britanniques qui sont citoyens de pays tiers.

3.1.2. En ce qui concerne les délais dans lesquels les premiers passeports uniformes pourraient être délivrés, ils pourraient être relativement brefs, d'une part parce que les problèmes y afférents paraissent limités, d'autre part parce que cette réalisation est en principe indépendante de celle de l'abolition du contrôle sur les personnes aux frontières intérieures.

3.2. L'abolition des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures

Il est actuellement impossible pour les services de la Commission de faire un inventaire complet des principaux problèmes posés par l'abolition du contrôle sur les personnes aux frontières intérieures et de

présenter pour chacun d'eux les solutions envisageables. Ceci est dû à l'insuffisance de documentation sur les textes régissant dans chaque État membre les contrôles sur les personnes aux frontières à l'entrée et à la sortie, qu'il s'agisse des nationaux ou des étrangers. Au surplus, les conditions dans lesquelles en pratique les textes sont appliqués sont mal connues. Il arrive même que dans un même État membre textes et pratiques varient selon la frontière considérée.

Dans ces conditions, la seule chose faisable actuellement est de présenter une méthode de travail. Les développements qui suivent proposent cinq lignes directrices, selon lesquelles les problèmes soulevés par l'abolition des contrôles aux frontières pourraient être inventoriés, puis traités.

3.2.1. Après avoir défini ce que sont les frontières intérieures et extérieures aux Communautés, il y aurait lieu de procéder à un inventaire des contrôles sur les personnes qui sont actuellement exercés par chaque État membre aux frontières intérieures, et apprécier dans quelle mesure la disparition de ces contrôles affecterait l'application des règles de fond concernées.

Dans cette appréciation il conviendra de ne pas surestimer l'importance des contrôles aux frontières. En effet, en ce qui concerne les étrangers ressortissants d'un autre État membre, ces contrôles sont en grande partie superflus, mais sont maintenus en raison de l'impossibilité de distinguer physiquement ces personnes des ressortissants de pays tiers. Par ailleurs, le contrôle à l'entrée est d'une façon générale un contrôle a priori dont la disparition laisserait intact le système des contrôles a posteriori exercés à l'intérieur du territoire national ainsi que celui des sanctions applicables en cas d'infractions constatées.

3.2.2. Une fois déterminés les cas où l'abolition des contrôles aux frontières intérieures provoquerait une perte d'efficacité sensible des règles de fond concernées, il faudrait rechercher les mesures correctives nécessaires, qui peuvent consister à prévoir :

- ou un réaménagement de la réglementation nationale considérée et de son application par le seul État membre concerné, par exemple en accroissant le nombre des contrôles par sondage effectués a posteriori et en aggravant les sanctions infligées en cas de manquements constatés,
- ou une coopération entre autorités de contrôle des États membres, celles-ci s'apportant mutuellement les concours nécessaires pour assurer le respect de règles de fond adoptées par chaque État membre de façon autonome,
- ou une modification des règles de fond nationales en vue de les harmoniser, voire de les unifier, avec éventuellement attribution de compétences à des organes communs.

D'ores et déjà, on peut envisager trois matières dans lesquelles se posera la question d'une action commune des États membres.

Premier problème : celui du contrôle par fiche des entrées et sorties

Seuls certains États membres, en l'occurrence l'Irlande et le Royaume-Uni, ont mis au point un système de cartes délivrées à l'entrée et reprises à la sortie, qui permet de contrôler la durée du séjour sur leur territoire. Ce problème devra donc être analysé.

Deuxième problème : celui des visas

Les exigences en matière de visas, différentes selon qu'il s'agit d'immigration ou de voyages de tourisme ou d'affaires, ne sont pas les mêmes dans les neuf États membres. Tant que ces divergences n'auront pas été éliminées grâce à une politique commune, elles feront obstacle à la création d'une situation unique en matière de visas au sein de la Communauté.

Ce problème est, au sein du Benelux, réglé dans le cadre d'une politique commune, alors qu'au sein de l'Union nordique il ne l'est que par le biais d'une simple coopération administrative. Dans l'Understanding entre le Royaume-Uni et la république d'Irlande, il n'y a rien, mais il est vrai qu'en matière d'exigences de visas, l'Irlande et le Royaume-Uni connaissent peu de différences.

Troisième problème : celui des expulsions

C'est là une matière où l'on se trouve, de pays à pays, en face de différences qui se manifestent non seulement dans les règles écrites (causes d'expulsion objectivement prévues), mais aussi dans les conceptions et les politiques. Tous les pays entendent défendre l'ordre de la sécurité publique et se réservent le droit d'expulser les étrangers pour ces motifs, mais ces notions ont des contenus différents de l'un à l'autre et les États restent souverains pour les fixer. Même dans le cadre communautaire pour les étrangers ressortissants d'un autre État membre, ces contenus ne sont pas harmonisés : on s'est borné à mettre certaines limites (par exemple : interdiction d'invoquer des fins économiques ou des condamnations pénales antérieures) et à renforcer les garanties juridictionnelles. Par ailleurs, les États membres font un usage plus ou moins libéral ou sévère des mesures d'expulsion; ces attitudes connaissent des variations largement dépendantes des contextes économiques, sociaux et politiques du moment. Pour répondre à ce problème, le Bénélux et l'Union nordique soumettent à une concertation les cas d'expulsion. Dans l'Understanding rien n'est prévu pour ces cas.

3.2.3. Quand le groupe aurait déterminé, notamment en étudiant les trois problèmes ci-dessus quels sont les contrôles que chaque État membre doit exercer pour le compte de tous les autres sur les frontières extérieures, il devrait alors examiner dans quelle mesure ces contrôles sont compatibles avec les accords passés par les États membres avec un pays tiers et visant à simplifier ou à supprimer les contrôles sur les personnes.

En cas d'incompatibilités, il y aurait trois solutions possibles : ou bien l'État membre partie à un tel accord s'en retire, ou encore l'accord est élargi à tous les États membres de la Communauté, ou enfin l'accord est modifié de telle manière que l'État membre qui en est partie soit en mesure de donner aux autres États membres des garanties suffisantes en matière de contrôle des personnes pour le compte de tous.

3.2.4. Le groupe aurait également à déterminer, en faisant la balance entre avantages et inconvénients, si l'abolition des contrôles doit être effective sur toutes les frontières intérieures des Communautés ou bien si les territoires non européens des États membres devraient en être exclus.

3.2.5. Enfin, il y aurait lieu, pour le groupe de travail, de prendre l'initiative d'examiner l'ensemble des contrôles exercés aux frontières intérieures qui sont susceptibles d'entraver le libre passage des voyageurs, de manière à vérifier que les diverses actions sectorielles déjà réalisées ou en cours aboutiront effectivement et globalement au libre passage. A cet égard, le groupe aurait à étendre ses investigations aux contrôles exercés non seulement sur les personnes elles-mêmes (identité, droit d'entrée, etc.) mais aussi, par exemple, sur les objets ou devises transportés.

Telles sont les lignes selon lesquelles le groupe pourrait orienter ses travaux relatifs à l'abolition du contrôle sur les personnes. Il trouvera par ailleurs matière à réflexion dans divers projets et réalisations actuels qui sont évoqués dans les annexes 1 et 3.

En ce qui concerne les délais dans lesquels l'abolition du contrôle sur les personnes pourrait devenir effective aux frontières intérieures de la Communauté, ils sont difficiles à estimer en l'absence d'une connaissance exacte des principaux problèmes à résoudre. Quoi qu'il en soit, ils seront sensiblement allongés si l'abolition des contrôles est liée à l'instauration d'une carte-passeport.

3.3. L'égalité de traitement des ressortissants des États membres par les pays tiers

La réalisation d'un tel objectif, s'il était retenu par le groupe de travail, est pour l'essentiel indépendante de

l'abolition du contrôle sur les personnes aux frontières intérieures. Elle implique une action de longue haleine qui prendrait son départ après l'instauration du passeport uniforme et qui entraînerait d'importantes mutations pour les Communautés.

3.3.1. Il est possible, comme le montre l'exemple du Benelux, qu'une abolition du contrôle sur les personnes aux frontières intérieures conduise à développer progressivement une politique commune des visas à l'égard des pays tiers. Dans ce cas, par le jeu de la réciprocité, les États membres seront amenés à négocier avec ces pays pour la suppression des visas pour l'ensemble de leurs ressortissants.

3.3.2. Si sur ce point particulier des visas une certaine égalité de traitement des ressortissants des États membres par les pays tiers peut être atteinte dans le cadre des actions impliquées par l'abolition du contrôle aux frontières intérieures, il n'en reste pas moins que dans l'ensemble cette égalité est un objectif dont la réalisation peut faire l'objet d'un programme indépendant qui s'inscrirait dans la perspective ouverte par la création du passeport uniforme. Ce programme devrait très probablement s'étendre sur de nombreuses années, car l'égalité de traitement des ressortissants de tous les États membres par tous les pays tiers implique la substitution d'accords communs aux accords bilatéraux actuels selon un processus qui pourrait être analogue à celui par lequel s'instaure actuellement et de façon progressive la politique commerciale commune.

De plus, ces renégociations par le jeu de la réciprocité poseront très directement le problème de l'égalité de traitement des ressortissants des États tiers par les États membres, complétant ainsi les premiers résultats obtenus à cet égard grâce aux actions communes engendrées par l'abolition des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté.

3.3.3. Il est clair qu'un pareil processus donnerait progressivement aux pays tiers le sentiment d'un début de citoyenneté communautaire. C'est pourquoi, si le groupe poussait aussi loin ses réflexions sur l'égalité de traitement des ressortissants des États membres par les pays tiers, il devrait les replacer, d'une part, par rapport à l'octroi de droits spéciaux envisagé au point 11 du communiqué de Paris qui, à travers l'octroi de droits politiques, tend à affirmer sur le plan interne l'existence d'une citoyenneté communautaire, et, d'autre part, par rapport aux projets d'Union européenne actuellement en cours d'élaboration.

3.4. Mise en œuvre juridique de l'Union des passeports

Si le groupe parvient à la conclusion qu'une Union des passeports est possible et dégage avec suffisamment de précision les conditions et les modalités selon lesquelles elle pourrait être réalisée, il restera à celui-ci à s'interroger sur la façon de formuler juridiquement les accords réalisés.

Comme il n'existe pas dans les traités communautaires de dispositions offrant dès à présent un pouvoir d'action en matière de droits politiques, fût-ce même l'article 235 du traité CEE, l'instrument juridique à utiliser devrait être un acte ad hoc, qui pourrait être un nouveau traité de droit international ou — le cas échéant — une révision du traité CEE sur base de l'article 236 par l'addition à ce traité, par exemple sous forme de protocole, des dispositions nécessaires.

Si la solution d'un nouveau traité de droit international était retenue, il s'ensuivrait un certain nombre de questions telles que celles de savoir si cette convention aura à comporter ou non des dispositions self-executing, s'il convient d'en prévoir l'interprétation uniforme ou pas, etc.

3.5. Conclusions

Les problèmes soulevés par les réalisations expressément envisagées par le point 10 ou qui, comme la recherche de l'identité de traitement des ressortissants communautaires par chaque pays tiers et son corollaire par voie de réciprocité, à savoir la négociation d'un traitement identique des ressortissants de chaque pays tiers par les États membres, s'inscriraient dans la ligne de l'une de ces réalisations, à savoir le passeport uniforme, ont permis de percevoir, au travers de leur dimension propre et par référence à des expériences passées ou en cours, celles parmi ces réalisations qui pourraient être concrétisées dans un temps

raisonnable et sans difficultés trop grandes. Ces réalisations sont la création d'un passeport de présentation uniforme pour autant qu'il ne soit pas techniquement sophistiqué, une abolition des contrôles aux frontières intérieures et leur réorganisation aux frontières extérieures qui s'inspirerait des expériences en la matière de six États membres, une harmonisation de la législation sur les étrangers qui se limiterait aux mesures qui gouvernent les séjours touristiques ou d'affaires.

Plus difficiles et plus longs à atteindre seraient l'objectif qui viserait à un traitement unique des ressortissants communautaires par chaque pays tiers ainsi que celui qui, par réciprocité, tiendrait à un traitement unique des ressortissants de chacun d'eux par les États membres. A l'exigence d'harmonisation des politiques de visas et d'immigration des États membres, liée à l'aspect de réciprocité, s'ajoutera celle de l'acceptation par les pays tiers de considérer les Neuf comme une entité unique et la citoyenneté européenne comme une réalité. Or, il faut bien constater que le droit des personnes, à l'exception des droits économiques et sociaux, ne relève pas actuellement de la compétence communautaire et que la citoyenneté européenne actuellement inexistante ne connaîtra de premiers embryons de concrétisation qu'avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel et la mise en œuvre du point 11 relatif aux droits spéciaux. De toute façon, même s'il était retenu, cet objectif ne s'imposerait pas avec autant de force que les précédents, puisqu'il ne concerne que les ressortissants des États membres qui sortent de la Communauté et que sa réalisation serait surtout appréciable pour les quelques-uns d'entre eux qui font de longs séjours dans des pays tiers.

4. Constitution du groupe de travail

4.1. Le point 10 est muet sur la nature des actes juridiques par lesquels l'Union des passeports pourrait être réalisée et sur la procédure à suivre pour sa mise en œuvre; il se borne à dire qu'un groupe de travail sera constitué pour étudier celle-ci et que celui-ci aura à soumettre un projet aux gouvernements des États membres.

Pour la mise en œuvre juridique de l'Union des passeports, une alternative semble ouverte entre deux solutions : d'une part, un traité de droit international séparé et, d'autre part, une révision du traité CEE. En effet, l'essentiel de toute libération est, comme il a été exposé, d'aboutir à une circulation entièrement débarrassée de tout contrôle à l'intérieur de la Communauté, les autres aspects étant plus ou moins des corollaires ou des conséquences de ce principe de base, notamment en ce qui concerne le report aux frontières extérieures de la Communauté du contrôle des étrangers, l'harmonisation des législations et la conclusion en commun d'accords avec les États tiers sur le traitement de leurs ressortissants par les États membres. C'est pourquoi, sans être indispensable pour atteindre les objectifs du traité CEE tel qu'il est aujourd'hui et par conséquent sans pouvoir s'appuyer sur l'article 235, il n'en demeure pas moins que l'Union des passeports est un prolongement naturel des principes de libre circulation qui constituent un des fondements de la Communauté.

Quelle que soit la voie qui pourrait être choisie, il est clair que la suppression des contrôles d'identité aux frontières internes des Communautés, l'un des objectifs du point 10, s'inscrit dans la ligne de la suppression des contrôles de toute sorte à ces frontières, et prendrait directement appui sur les réalisations des traités communautaires dans le domaine de la libre circulation des personnes.

Dans ces conditions, afin d'assurer la cohérence des travaux à accomplir avec les réalisations relevant des traités communautaires ainsi que pour garantir leur continuité, la Commission propose que le groupe qui sera composé de personnes mandatées par les États membres et qui aura pour tâche de faire rapport aux représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil, soit présidé par elle, qui assurerait également le secrétariat. Une fois le groupe constitué, elle prendrait les initiatives nécessaires afin de le convoquer rapidement.

(1) De telles zones impliquant des États membres de la Communauté existent entre les pays Scandinaves et la Finlande, entre le Royaume-Uni, l'Irlande, les Channel Islands et l'île de Man, ainsi qu'entre les trois pays du Benelux. Une description comparative de ces trois zones figure en annexe 1.

(2) Les institutions communautaires ne disposent, à l'heure actuelle, que du droit de délivrer des laissez-passer à leurs fonctionnaires

et agents (cf. article 7 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes). Les titulaires de ces laissez-passer peuvent circuler sur le territoire de la Communauté et des pays tiers qui les ont reconnus (à l'heure actuelle, uniquement la Suisse) sans avoir à présenter un autre titre d'identité.

(3) En France et en Italie, la carte d'identité de national, quoique en droit facultative, est d'usage généralisé. Elle est obligatoire en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg .