

Note de la présidence du Conseil de l'Union européenne au Conseil "Affaires générales" (Bruxelles, 6 octobre 1999)

Légende: Le 6 octobre 1999, la présidence du Conseil de l'Union européenne adresse une note au Conseil "Affaires générales" sur l'action extérieure de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Source: Note de la présidence au Conseil "Affaires générales", Objet: Action extérieure de l'Union européenne renforcée et plus cohérente dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. 11617/1/99 REV 1. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne, 06.10.1999. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/99/st11/11617-r1f9.pdf>.

Copyright: (c) Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_de_la_presidence_du_conseil_de_l_union_europeenne_au_conseil_affaires_generales_bru_xelles_6_octobre_1999-fr-87fc2fba-ead1-4df3-a239-a6484fc760c8.html

Date de dernière mise à jour: 25/08/2015

Note de la présidence au Conseil "Affaires générales" Action extérieure de l'Union européenne renforcée et plus cohérente dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (Bruxelles, 6 octobre 1999)

I. Introduction

Le Conseil européen extraordinaire de Tampere (15 et 16 octobre 1999) élaborera de nouvelles orientations pour les actions à mener par l'Union européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. La création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice exige, entre autres, une cohérence de l'action extérieure ainsi qu'une approche interpilliers. Cet objectif a été réaffirmé dans différents contextes.

La nécessité d'une cohérence et d'une continuité a été accentuée à la suite d'événements récents survenus dans le domaine des relations extérieures. Le rôle du Coreper à cet égard doit être souligné. Les crises actuelles, comme celle qui frappe le Kosovo, ont eu des répercussions très diverses pour l'Union et ses Etats membres. Outre les défis liés au règlement des conflits, elles provoquent des afflux massifs de personnes déplacées (qui cherchent souvent une protection dans l'espace communautaire), la traite d'êtres humains, des trafics de stupéfiants ou d'armes, ainsi que d'autres formes de criminalité organisée. L'espace de liberté, de sécurité et de justice n'est pas seulement hypothéqué par les crises extérieures ; d'autres phénomènes comme, par exemple, l'immigration et la criminalité transfrontière, et notamment le blanchiment de capitaux ne sont pas à négliger. L'objectif global qu'est la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice requiert une analyse et une discussion approfondies concernant la définition des priorités et l'organisation des actions de l'Union vis-à-vis des pays tiers et des organisations internationales dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Le traité sur l'Union européenne insiste sur la cohérence et la continuité des actions de l'Union. Selon l'article 3 du TUE, l'Union veille en particulier à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. C'est au Conseil et à la Commission qu'il incombe d'assurer cette cohérence.

II. Evaluation de l'action extérieure dans le domaine de la justice et des affaires intérieures avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam

Lorsqu'on veut définir ce que doivent être les aspects extérieurs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, il convient de tirer les leçons de l'expérience acquise.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la dimension extérieure de la politique de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures s'est progressivement mise en place. En 1995, sous la présidence française, des règles, attribuant un rôle particulier à la Troïka, ont été arrêtées concernant les contacts avec les pays tiers. Depuis 1996, chaque nouvelle présidence présente son programme de travail concernant les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures¹. L'UE a engagé un dialogue spécifiquement axé sur la justice et les affaires intérieures avec plusieurs pays tiers (notamment avec les Etats-Unis, la Turquie, la Suisse, la Russie, le Maroc) et groupes de pays (par exemple Amérique latine/Caraïbes, dialogue euro-méditerranéen). En outre, elle s'est efforcée de coordonner les positions des Etats membres dans les enceintes internationales (OCDE, Conseil de l'Europe, ONU).

La présidence considère que l'histoire des relations extérieures dans le domaine JAI peut être créditée d'un certain nombre de succès, sur lesquels il convient de fonder l'action future :

- En particulier, le Conseil a adopté, dans le cadre de l'ancien article K.3 du TUE, quatre positions communes concernant les négociations en cours sur les mesures de lutte contre la corruption élaborées au sein du Conseil de l'Europe et de l'OCDE, le projet de convention sur la criminalité dans le cyberspace (négociations toujours en cours au Conseil de l'Europe) et le projet de convention des Nations Unies sur la criminalité organisée (négociations toujours en cours aux Nations Unies)². Ces positions communes se sont révélées très utiles dans les différentes négociations internationales, permettant à l'Union de parler d'une

même voix et d'agir d'une manière coordonnée et cohérente.

- La création d'organismes tels qu'Europol et l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies, qui a son siège à Lisbonne, et les travaux qu'ils ont entrepris, ont grandement renforcé la capacité pour l'Union d'avoir une action extérieure dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.
- L'élaboration d'un plan global d'action en matière de drogues entre l'Union européenne et l'Amérique latine et les Caraïbes a été la concrétisation d'une approche prometteuse, qui est maintenant utilisée comme modèle dans les stratégies définies à l'égard d'autres régions et dans d'autres domaines.
- Le Groupe de haut niveau "Asile et Migration" a terminé ses travaux, dont le volume est impressionnant, en relativement peu de temps.

Toutefois, sans méconnaître en rien l'engagement dont ont fait preuve dans ce domaine les présidences successives et la Commission, force est de reconnaître que les résultats obtenus jusqu'ici sont insuffisants à plusieurs égards :

- Dans certains cas, les relations extérieures n'ont pas été suffisamment axées sur le règlement de problèmes concrets et ont pêché par manque d'anticipation. Très souvent, des dialogues se sont engagés à la demande des pays tiers concernés et d'une manière non cohérente.
- L'application des plans d'actions et autres mesures adoptés n'a pas toujours été parfaite et mériterait de faire l'objet d'une évaluation plus approfondie dans l'avenir.
- En particulier, les efforts accomplis sous la présidence italienne au printemps de 1996 pour définir une approche plus coordonnée, plus globale et qui anticipe davantage les problèmes, axée notamment sur l'évaluation des risques, la définition de priorités, une représentation extérieure et la mise en place d'une structure de travail bien précise, n'ont pas été entièrement couronnés de succès. L'approche plus pragmatique adoptée ensuite à l'automne de 1996, qui attribue par exemple un rôle bien déterminé aux conseillers JAI, n'a pas toujours été appliquée à la lettre.
- Les discussions auxquelles ont donné lieu, au sein du Conseil, les quatre positions communes qui ont été adoptées ont été longues et difficiles et leur efficacité a eu à pâtir d'une coordination parfois problématique entre les groupes de travail du Conseil et les négociateurs de l'UE dans telle ou telle enceinte internationale, ce qui n'a guère favorisé l'adoption de nouvelles positions communes dans d'autres contextes.

Si l'on veut édifier un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice, il importera à l'avenir que soient définies, pour l'action extérieure, des priorités claires, qui répondent au mieux à l'intérêt de tous, et que l'Union et ses Etats membres s'emploient vraiment, en mobilisant leurs ressources, à réaliser ces priorités. En fait, on sait, d'après les informations dont on dispose, de quels pays provient la plus grande partie de l'héroïne, de la cocaïne, du haschisch et des drogues synthétiques introduits en fraude dans l'Union. Des données analogues existent dans des domaines tels que le blanchiment d'argent, la criminalité organisée ou la traite d'êtres humains. L'Union, si elle est déterminée à faire preuve de la volonté et du courage nécessaires, pourrait faire un meilleur usage de son poids politique et économique, de ses compétences et de ses ressources financières pour convaincre ces pays de mieux appliquer la loi et de coopérer davantage avec elle, et pour les y aider.

Il est indispensable également de "revaloriser" les questions touchant à la justice et aux affaires intérieures et d'en faire de véritables objectifs de politique étrangère. Une politique efficace requiert en outre une

transparence interpilliers et interinstitutionnelle, un maximum de coordination des positions de l'Union dans toutes les enceintes internationales (y compris elles où tous les Etats membres ne sont pas représentés), une concentration de ressources sur ce secteur de la politique dans les Etats membres et au sein des institutions, ainsi que des mécanismes appropriés pour assurer le suivi de l'application des textes adoptés.

Le rôle de la Commission est bien entendu fondamental à cet égard, notamment en ce qui concerne la représentation extérieure pour le nombre important de domaines auparavant couverts par le troisième pilier et relevant désormais du titre IV du TCE et, d'une manière générale, l'application de la politique adoptée.

III. Suggestions de la présidence

L'analyse qui précède montre qu'il est urgent de définir des priorités claires pour l'action extérieure dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Il faudrait pour cela définir non seulement les domaines et les sujets pour lesquels l'Union doit nécessairement œuvrer en collaboration étroite avec des pays tiers, soit individuellement soit de manière groupée, mais également la nature, et l'évolution des relations de l'Union avec les pays concernés.

Le Coreper devrait à cette fin adresser au Conseil des recommandations spécifiques concernant les objectifs de l'action extérieure de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et les mesures à prendre en la matière, sur la base d'une proposition soumise par la présidence et la Commission dans le respect de leurs compétences respectives dans ce domaine. A cet égard, nous attirons également l'attention sur les dispositions relatives au rôle du Secrétaire général/Haut Représentant (voir article 37 du TUE, qui renvoie aux articles 18 et 19, ainsi que la déclaration n° 6 annexée au traité d'Amsterdam). Lesdites recommandations devraient encourager une utilisation mieux coordonnée et mieux combinée des différents instruments de l'Union et de la Communauté (par exemple, une utilisation combinée des instruments relevant du troisième et du deuxième piliers et de ceux relevant du premier pilier).

Ces recommandations pourraient porter plus particulièrement sur les aspects suivants :

1. Priorités de fond

- les causes qui amènent les personnes à émigrer ou à fuir leur pays (notamment dans les pays d'origine dont le groupe de haut niveau s'occupe actuellement et – sous réserve d'une extension de son mandat – dont il pourrait s'occuper à l'avenir),
- la lutte contre la production et le trafic de drogues, dans le cadre notamment du plan d'action en matière de lutte contre la drogue 2000-2004 (en particulier dans les relations avec les pays producteurs d'Amérique latine, d'Asie centrale et d'Afrique, ainsi qu'avec le Maroc et la Turquie),
- la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment d'argent (en centrant les travaux sur une évaluation approfondie des besoins constituant une première étape dans les relations avec la Russie et les Etats qui n'adoptent pas les normes internationales en matière de blanchiment d'argent, mais en couvrant également d'autres pays),
- la lutte contre la traite des êtres humains, et notamment des femmes,
- les régions en crise et déstabilisées telles que les Balkans qui posent des problèmes pour l'UE dans plusieurs secteurs de la justice et des affaires intérieures; il conviendrait d'envisager une initiative spéciale à l'égard du Kosovo qui viserait à assurer la stabilité et à lutter contre la criminalité organisée,
- une coopération accrue pour le contrôle aux frontières et dans d'autres domaines avec les régions qui jouxtent les frontières extérieures de l'Union, notamment, mais pas exclusivement avec les pays candidats,

- les nouvelles technologies (notamment certains aspects du commerce électronique, la protection des données, et les aspects de la criminalité qui y sont liés),
- la coopération dans le domaine du droit civil avec les organisations internationales (par ex., droit applicable),
- l'appui au développement de l'Etat de droit.

Dans tous ces domaines, l'Union devra intensifier ces relations avec un certain nombre de pays tiers qui sont ses partenaires au sein d'organisations internationales ou d'autres enceintes telles que le Conseil de l'Europe, l'OCDE ou le G8, ou avec qui la coopération devrait être renforcée.

2. Coordination, représentation et méthodologie

a) Il est nécessaire d'établir la coordination la plus adéquate et la plus efficace possible entre les structures compétentes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et d'autres politiques de l'Union. Cela est particulièrement vrai dans le cadre des relations extérieures, dans des domaines tels que l'immigration, la criminalité organisée, le terrorisme et les drogues.

Il convient de réfléchir à la question de savoir si l'évaluation évoquée ci-dessus pourrait aussi porter sur des questions relatives aux structures de travail, le but étant d'assurer une cohésion et une coordination interpilliers entre la politique menée dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et d'autres politiques de l'Union, notamment les relations extérieures. Cette analyse devrait être basée sur le rapport Trumpf-Piris et les propositions du Conseil devant être adoptées à la suite de ce rapport.

A cet égard, la présidence et le Coreper pourraient notamment examiner les suggestions suivantes :

- la transposition à d'autres domaines (par exemple des plans d'action à l'égard des pays de production et de trafic de drogues) d'une approche analogue à celle du groupe de haut niveau "Asile et migration" ;
- la recherche des moyens permettant d'assurer une interaction plus intense et plus régulière entre les différentes formations du Conseil ;
- la rationalisation de l'organigramme des groupes de travail dans le but d'éviter des chevauchements sur des questions concernant la dimension extérieure du domaine de la justice et des affaires intérieures ;
- l'organisation, par la présidence, de réunions à intervalles réguliers entre la présidence en exercice et la future présidence – représentées toutes deux par les ministres responsables des affaires étrangères et de la justice et des affaires intérieures -, les commissaires responsables des affaires étrangères et de la justice et des affaires intérieures et le Secrétaire général/Haut Représentant. Au besoin, ces réunions pourraient être préparées par le Coreper.

b) Il conviendrait que les missions diplomatiques et consulaires des Etats membres, ainsi que les délégations de la Commission dans les pays tiers, soient sensibilisées aux questions de justice et d'affaires intérieures et qu'elles coopèrent étroitement pour affirmer la dimension extérieure de ces questions. Il conviendrait de prévoir à cet effet, notamment, des réunions et des analyses communes plus fréquentes sur des questions touchant à la justice et aux affaires intérieures. Cette coopération renforcée pourrait notamment prévoir, le cas échéant, des missions dans les pays tiers. On pourrait citer, à titre d'exemples, des évaluations de l'efficacité des clauses de réadmission ou des clauses relatives aux stupéfiants dans les accords d'association

ou de coopération conclus par l'UE ou le suivi de la mise en œuvre des plans d'action élaborés par le groupe de haut niveau "Asile et migration". Il conviendrait en outre de tirer un meilleur parti des compétences des plus de 300 agents de liaison des Etats membres en poste dans les pays tiers.

c) Les relations extérieures d'Europol doivent être développées rapidement et de manière compatible avec la politique générale de l'Union concernant les aspects extérieurs de la justice et des affaires intérieures.

3. Instruments

a) En ce qui concerne les relations extérieures de la Communauté, les dispositions existantes du traité et la jurisprudence pertinente de la Cour de justice doivent être pleinement appliquées.

La Communauté devrait, par priorité, négocier des accords de réadmission avec des pays ou des groupes de pays de transit et d'origine, notamment les pays qui font l'objet des travaux du Groupe de haut niveau. Si besoin est, de nouveaux accords sur des questions relevant du titre IV du TCE, notamment dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, devraient être conclus par la Communauté.

b) En ce qui concerne les accords que le Conseil pourrait conclure à l'avenir sur des questions relevant du titre VI du TUE, la priorité devrait être accordée à l'ouverture de négociations avec les pays appropriés en vue de la conclusion d'un accord multilatéral ou de plusieurs accords bilatéraux (par exemple, sur la contrefaçon des billets et pièces libellés en euros et sur le blanchiment d'argent ; dans ce dernier cas, les accords devraient être conclus en particulier avec les Etats qui n'adoptent pas les normes internationales en matière de blanchiment d'argent). Une autre priorité devrait être de parvenir, au sein du Conseil, à un accord sur la coopération judiciaire en matière pénale avec la Russie, qui pourrait prendre la forme d'un accord-cadre général, qui serait complété par des accords bilatéraux nationaux, ou d'un accord sur des sujets précis, tels que le blanchiment d'argent ou le vol de voitures.

c) Les demandes de l'Union en matière de justice et d'affaires intérieures ne seront prises en compte par les pays tiers que si ces questions sont reliées à d'autres aspects de ses politiques. C'est pourquoi ces questions doivent être systématiquement reprises sous la forme de stratégies communes, comme cela a été le cas jusqu'à présent.

d) En vue, notamment, de mieux coordonner les positions prises par les Etats membres dans telle ou telle organisation ou enceinte internationale pour des questions relevant du Titre VI du TUE, il conviendrait d'adopter plus souvent des positions communes. Le temps étant un élément clé dans ce contexte, il convient d'utiliser des méthodes de travail souples de manière à accélérer l'examen au sein du Conseil des projets de positions communes. Il conviendrait également d'envisager la création d'un mécanisme de coordination, qui représenterait la position de l'Union dans les enceintes internationales où tous les Etats membres ne sont pas représentés (par exemple au G 8).

e) Une évaluation plus rigoureuse pourrait être menée par la Commission et le Conseil, en ce qui concerne la mise en œuvre des plans d'action et des clauses relatives à la justice et aux affaires intérieures insérées dans les accords d'association ou de coopération³, ainsi que les possibilités de renforcer ces dispositions.

¹Document de réflexion établi sous la présidence italienne : 6891/96 JAI 25

Éléments de réflexion établis sous la présidence irlandaise: 6891/96 JAI 25 REV 2 + ADD 1

Programme NL: 5360/2/97 JAI 2 REV 2

Programme LUX : 10383/1/97 JAI 25 REV 1

Programme UK : 13506/1/97 CK4 48 REV 1

et résultats obtenus : 10117/98 CK4 33

Programme A : 9627/98 CK4 24

Programme D : 14414/98 CK4 54 ADD 1

Programme FIN : 9622/99 JAI 57

² Position commune du 6 octobre 1997, JO L 279/1, du 13 octobre 1997 et deuxième position commune du 13 novembre 1997, JO L

320/1 du 21 novembre 1997 (conventions du Conseil de l'Europe et de l'OCDE relatives à la lutte contre la corruption) ; position commune du 29 mars 1999, JO L 142/1 du 5 juin 1999 (projet de convention du Conseil de l'Europe sur la criminalité dans le cyberspace).

³ Le dernier recensement effectué par la Commission des dispositions « JAI » figurant dans ces accords figure dans le doc. 7703/95 JAI 17, qui donne une liste des clauses relatives à la libre circulation, à la drogue, aux activités illégales et à l'immigration.