

Note de la Présidence du Conseil de l'Union européenne sur les priorités et les objectifs de l'UE dans le domaine de la JAI (Bruxelles, 24 mai 2000)

Légende: Le 24 mai 2000, la présidence du Conseil de l'Union européenne adresse une note au Coreper sur les priorités et les objectifs de l'Union européenne pour les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Source: Note de la présidence au Coreper (2ème partie), Objet: Priorités et objectifs de l'Union européenne pour les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. 7512/00. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne, 24.05.2000. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/00/st07/07512f0.pdf>.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_de_la_presidence_du_conseil_de_l_union_europeenne_sur_les_priorites_et_les_objectifs_de_l_ue_dans_le_domaine_de_la_jai_bruelles_24_mai_2000-fr-dd0730a9-d43c-40f3-a58d-18d10d068078.html

Date de dernière mise à jour: 07/09/2012

Note de la présidence au Coreper (2ème partie) Priorités et objectifs de l'Union européenne pour les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (Bruxelles, 24 mai 2000)

A. Le Conseil européen réuni à Tampere les 15 et 16 octobre 1999, qui était consacré aux questions de justice et affaires intérieures (JAI), a clairement indiqué l'importance croissante de ce domaine et la ferme volonté de l'Union de placer ces questions au premier rang du programme politique de l'Europe.

Lors de ce sommet, les chefs d'État et de gouvernement ont affirmé leur détermination à faire de l'Union un espace de liberté, de sécurité et de justice en exploitant pleinement les possibilités offertes par le traité d'Amsterdam, et ils se sont montrés soucieux d'intégrer les aspects de justice et affaires intérieures dans la définition et la mise en œuvre d'autres politiques et actions de l'Union.

À Tampere, le Conseil européen a demandé au Conseil d'élaborer, en collaboration étroite avec la Commission, des recommandations spécifiques concernant les priorités, objectifs et mesures relatifs à l'action extérieure de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, notamment pour ce qui est des structures de travail, recommandations qui seraient présentées au Conseil européen de juin 2000 (point 61 des conclusions de Tampere).

B. Le rapport figurant en annexe et adressé aux chefs d'État et de gouvernement traite des aspects de justice et affaires intérieures des politiques extérieures de l'Union, des priorités à établir, des moyens et des structures de travail permettant de mettre en œuvre ces priorités.

Ce rapport souligne la nécessité d'intégrer pleinement les questions JAI dans la politique extérieure de l'Union de sorte qu'une action globale, intégrée et interpilliers soit menée par l'Union dans son ensemble. Parmi les priorités de cette action, définies dans le rapport, figurent notamment les questions d'immigration et d'asile, la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, la drogue et le blanchiment d'argent, la criminalité utilisant les technologies avancées et la traite des êtres humains, la coopération en matière de droit civil et les partenariats avec des pays importants, dont les pays candidats, ainsi qu'avec des organisations et entités internationales pertinents au regard des priorités de l'Union.

Le rapport contient des suggestions sur les moyens de tirer pleinement parti de tous les instruments dont dispose l'Union pour intégrer les questions JAI dans ses politiques, notamment de l'article 300 du TCE, des articles 24 et 38 du TUE, et aborde la question de la représentation de l'Union dans les affaires relevant tant du titre IV que du titre VI. Il propose des structures de travail qui devraient permettre de traiter ces questions de manière cohérente, sous l'autorité du Coreper.

C. Le présent rapport de la présidence a été élaboré par les conseillers JAI, en vertu d'un mandat émanant du Coreper, lors des réunions du 23 avril, des 8, 16 et 23 mai 2000. Il s'appuie sur un projet de la présidence et une contribution des services de la Commission.

Les conseillers JAI sont convenus que la dimension extérieure des travaux de l'Union dans le domaine JAI demandait que l'on s'attèle aux tâches suivantes:

- i. élaborer des stratégies à long terme,
- ii. préparer des positions sur des sujets dépassant le mandat d'un seul groupe de travail ou présentant des aspects interpilliers,
- iii. assurer, à l'intention du Coreper, la cohérence globale de l'action extérieure dans le domaine JAI en définissant une série de principes généraux,
- iv. suivre les travaux menés par d'autres instances et pertinents pour l'action extérieure JAI, v. créer un mécanisme d'alerte rapide pour les problèmes nouveaux susceptibles de surgir,
- vi. identifier à l'intention du Coreper les priorités dans ce domaine.

Ces tâches exigent une connaissance approfondie des programmes et mesures adoptés dans le domaine JAI et des actions en cours dans des enceintes internationales ainsi qu'une vision globale de l'évolution de la situation permettant à l'Union d'adopter une approche plus anticipatoire.

Le rôle du Coreper est capital à cet égard, car il est le seul comité qui soit à même d'apprécier dans leur ensemble les objectifs de la politique extérieure de l'Union.

En vue de préparer ses délibérations, les conseillers JAI ont défini quatre options qui, toutes, ont reçu l'appui de plusieurs délégations:

- [création d'un groupe interpilliers compétent pour la dimension extérieure de l'action JAI]
- [réunions périodiques des conseillers JAI/RELEX chargés de ces questions]
- [élargissement formel aux aspects JAI du mandat des groupes fusionnés du Conseil, géographiques ou thématiques]
- [utilisation des structures existantes et notamment des groupes à haut niveau dans les différents domaines JAI (CATS, CSIFA, Comité sur les questions de droit civil) et coordination renforcée avec les groupes chargés des relations extérieures].

Le Coreper est invité à déterminer l'option qui constitue la structure la plus efficace pour mettre en œuvre le mandat de Tampere.

Le Coreper est invité également à approuver l'idée, en vue de préparer les décisions du Conseil, d'un dialogue politique régulier à organiser entre la présidence actuelle, la prochaine présidence, la Commission et le Secrétaire général/Secrétaire général adjoint du Conseil. Ce dialogue politique devrait être préparé par le groupe chargé des relations extérieures dans le domaine JAI, qui ferait rapport au Coreper.

D. Le Conseil européen est invité à approuver les orientations ci-dessus, élaborées sur la base du rapport joint en annexe, et à charger le Coreper/Conseil d'en engager la mise en œuvre et de présenter un rapport d'avancement des travaux à la réunion du Conseil européen de décembre 2001, conjointement avec le rapport demandé dans les conclusions du Conseil européen de Tampere.

UNION EUROPÉENNE

LA PRÉSIDENTCEANNEXE

Priorités et objectifs politiques de l'Union européenne pour les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures

MISE EN OEUVRE DU MANDAT DE TAMPERE¹

I – Le mandat de Tampere

Le Conseil européen de Tampere a donné mandat au Conseil d'élaborer, en collaboration étroite avec la Commission, "*des recommandations spécifiques concernant les objectifs et les mesures relatives à l'action extérieure de l'Union, notamment pour ce concerne les structures, avant le Conseil européen de juin 2000*" (point 61 des conclusions de Tampere). A partir d'une analyse des caractéristiques de l'action extérieure dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ("JAI"), il est proposé d'identifier les objectifs d'une approche cohérente de celle-ci, pour formuler des priorités politiques et les moyens permettant de les réaliser.

II – La dimension JAI et la politique extérieure de l'Union

Avant de définir des critères permettant d'établir des priorités d'action au plan externe dans le domaine JAI (point B), il convient de rappeler que l'action externe de la JAI n'est pas fondamentalement différente des

autres aspects de la politique extérieure de l'Union et qu'elle doit dès lors s'inscrire en cohérence avec celle-ci. Un certain nombre de contraintes s'imposent de ce fait à elle (point A).

A. Les contraintes du volet externe de la JAI :

1) **Les objectifs sont divers** : Le traité d'Amsterdam a placé sous le concept unificateur d'espace de liberté, de sécurité et de justice les diverses questions d'intérêt commun que le traité de Maastricht s'était contenté d'énumérer à l'article K1 du traité sur l'Union européenne ("TUE" : immigration, asile, contrôles aux frontières extérieures, lutte contre la toxicomanie, coopérations douanière, policière, judiciaire civile et pénale). Il n'empêche que les enjeux restent multiples et variés.

2) **Le développement de la dimension externe de la JAI n'est pas un objectif en soi**. Sa finalité première consiste à aider à la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il ne s'agit en aucun cas de mener une "politique étrangère" propre à la JAI. Bien au contraire.

3) **Il convient d'intégrer la dimension JAI dans la stratégie globale de l'Union**. Il convient de l'intégrer dans la politique extérieure de l'Union, par une conception et une action "transpilier". Ces objectifs identifiés, la mise en œuvre doit être assurée conjointement par des moyens communautaires, ceux de la PESC et ceux de la coopération prévue au Titre VI du TUE.

4) **Il convient de mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'action externe**. Il est indispensable que tant les institutions de l'Union que les Etats membres disposent de moyens humains et financiers suffisants pour mettre en œuvre ce volet extérieur.

B. Les principes directeurs de l'établissement des priorités de la composante JAI de la politique extérieure de l'Union :

L'action extérieure de la JAI était jusqu'à présent essentiellement réactive, sans faculté d'anticipation, atomisée parce que sans cohérence d'ensemble suffisante.

Face aux demandes multiples de nos partenaires, l'Union doit s'efforcer de déterminer des priorités qui correspondent à ses propres objectifs, plutôt que de se limiter à réagir aux demandes qui lui sont adressées. Cinq critères devraient à l'avenir présider à l'établissement des priorités :

1) **Etre nécessaire à la réalisation de l' « espace »** : L'existence de politiques ou d'actions internes constitue le paramètre central justifiant une action externe. Cette dimension doit être le prolongement des actions définies dans le tableau de bord sur le suivi du Conseil européen de Tampere.

2) **Procurer une valeur ajoutée par rapport à l'action des Etats membres** : La subsidiarité commande que la Communauté/l'Union n'interviennent que lorsque leur action apporte une valeur ajoutée à l'action bilatérale des Etats membres. L'objectif ne doit pas viser des liens politiques généraux, mais promouvoir une coopération effective dans des domaines où l'intervention de l'Union en tant que telle procure une réelle valeur ajoutée. L'inclusion d'un volet JAI dans les stratégies communes en constitue une bonne illustration. Il convient de mettre en œuvre ces décisions politiques pour traduire cette action extérieure par des réalisations concrètes.

3) **Contribuer aux objectifs politiques généraux de la politique extérieure de l'Union** : L'action JAI est essentielle au regard des défis globaux que l'Union doit relever, tels que la reconstruction d'un Etat de droit, la maîtrise des flux migratoires et la lutte contre la criminalité organisée. Au-delà de l'importance stratégique d'un seul pays, une approche globale s'impose.

4) **Etre réalisable dans un délai raisonnable** : L'Union a réalisé nombre de programmes et plans d'actions. Le temps est venu de passer aux réalisations concrètes. Il convient désormais de s'assurer que les

engagements souscrits soient réellement mis en œuvre et ensuite évalués. La dimension extérieure de la JAI démontrera son utilité davantage sur ses réalisations que sur ses intentions.

5) **S'inscrire dans la durée** : Il est essentiel d'élargir l'horizon de temps de l'action extérieure de la JAI, en dépassant le cadre semestriel d'une présidence.

III – Les domaines de coopération prioritaires

Sur base des principes directeurs évoqués ci-avant, il est proposé de retenir les domaines de coopération prioritaires suivants :

Les objectifs généraux de la politique extérieure de l'Union : L'impératif d'intégration dans la politique extérieure de l'Union impose tout d'abord de définir le volet JAI des principales politiques d'ensemble correspondant à la volonté politique clairement établie de l'Union.

- **L'élargissement** : La proximité de l'arrivée de nouveaux Etats membres conduit à mettre un accent tout particulier sur la reprise effective de l'acquis JAI par les pays candidats. Il convient de veiller à ce que n'apparaisse pas, dans l'application de l'acquis, de différences impliquant un recul du niveau actuel d'efficacité entre Etats membres. Il ne s'agit pas d'interférer dans la négociation d'adhésion, mais de voir comment avoir une incidence favorable tant dans les relations avec les Etats tiers, qu'au travers des accords bilatéraux avec les pays candidats eux-mêmes.
- **Le Pacte de Stabilité dans les Balkans** : L'Union a souligné à maintes reprises l'importance de restaurer l'état de droit dans la région (voy. point 55 des conclusions du Conseil européen de Lisbonne qui insiste sur la nécessité d'accroître la cohérence des politiques de l'Union à l'égard des Balkans occidentaux). En la matière, la dimension JAI est essentielle pour y parvenir. Il convient de veiller à ce que les réalisations concrètes correspondent à la volonté affichée dans son principe.
- **Les stratégies communes** visant la Russie, l'Ukraine et, bientôt, la Méditerranée.
- **Les aspects non militaire de la gestion des crises** : Les événements du Kosovo ont révélé la nécessité de renforcer les aspects non militaires de la sécurité par une coopération policière avec les régions en crise. Il est souhaitable, à cet égard, de définir dans les meilleurs délais les conditions juridiques, techniques et opérationnelles d'intervention hors de la Communauté notamment de forces de police des Etats membres dans des régions déstabilisées, comme actuellement au Kosovo.

Les thèmes horizontaux de la dimension extérieure JAI : Au delà de ces caractéristiques spécifiques, certains domaines horizontaux s'imposent dans la mesure où ils sont étroitement liés au respect de l'état de droit et à la sécurité des citoyens :

- **La dimension extérieure de la politique migratoire** : Le Conseil européen de Tampere a promu la logique du partenariat dans les relations avec les pays d'origine. Les Plans d'Actions du Groupe à Haut Niveau ont démontré qu'il s'agissait d'un domaine nécessitant une approche interpillier. Le Conseil européen a, par ailleurs, insisté sur l'importance d'un contrôle efficace aux futures frontières extérieures de l'Union ainsi que sur la conclusion d'accords communautaires de réadmission.
- **La lutte contre le crime organisé et le terrorisme** : De nombreux pays tiers doivent être associés à cette action ; EUROPOL devrait être un moyen privilégié, démontrant l'urgence de conclure un accord sur la conduite de ses relations avec les partenaires extérieurs identifiés dans la décision du Conseil du 27 mars 2000.

• **La lutte contre certaines formes spécifiques de criminalité** : La criminalité financière, le blanchiment d'argent, la corruption, la traite des êtres humains, le « high tech crime » ou la criminalité environnementale doivent bénéficier d'une attention soutenue, en particulier dans des enceintes comme le Conseil de l'Europe, l'OCDE ou le G8. L'Union doit y défendre sa politique en la matière.

• **La lutte contre le trafic de drogue** : L'origine des problèmes à résoudre est bien connue. Certains pays ou régions jouent un rôle déterminant dans la production/transformation/transit de drogue. Les remèdes sont eux aussi relativement bien identifiés (voy. la stratégie antidrogue de l'Union européenne (2000-2004)) : développement alternatif, préférences généralisées, aides directes au développement, aides à la formation des autorités policières et judiciaires, échanges d'informations à l'intermédiaire d'Europol. [La Communauté finance des actions de prévention et de lutte contre la production et le trafic de drogue dans de multiples régions du monde. L'opportunité des choix effectués et l'efficacité des politiques menées devraient être davantage discutées dans l'enceinte du Conseil;]²

• **Le développement et la consolidation de l'état de droit dans les Etats en voie de transition démocratique.**

La détermination de ces priorités n'est pas sans influence sur le choix par l'Union de ses partenaires, qu'il s'agisse d'Etats tiers, de groupes d'Etats ou d'organisations internationales. Une démarche plus pro-active de l'Union suppose dès lors l'identification, pour chacun des thèmes prioritaires, des partenaires pertinents.

Identification des partenaires :

1) **Les coopérations bi ou multilatérales** : Cette rationalisation en fonction des liens de coopération existants et des objectifs généraux de politique extérieure est une condition pour corriger l'émiettement actuel de la coopération. La dimension de l'élargissement est spécifique, parce qu'elle vise à permettre aux Etats candidats de rejoindre l'Union.

a) *Les Etats ayant des liens structurés avec l'Union* : Dans le domaine de la JAI cela concerne la Norvège et l'Islande, inclus dans la zone de libre circulation des personnes ;

b) *Les partenaires traditionnels de l'Union* : Cela vise les cadres de dialogue déjà existants, à l'instar du dialogue transatlantique et de cadres de coopération mis en place dans le cadre des stratégies communes ;

c) *Les Etats avec lesquels l'Union est liée par des liens contractuels* : Cela concerne les accords de coopération bilatéraux, ou multilatéraux comme la convention de Lomé.

2) **Les organisations internationales** : L'Union doit adopter des attitudes coordonnées dans les cadres géographiques plus larges où une dimension complémentaire de son activité interne est abordée. Il convient de distinguer :

a) *Les organisations* qui préparent des lignes directrices politiques et des actes juridiques et auxquelles participent tous les Etats membres (Nations Unies, Conseil de l'Europe, OCDE, GAFI, la Conférence de La Haye). Dans ces enceintes il importe de veiller, par le recours aux procédures prévues par les traités, à ce que les engagements souscrits au plan international soient compatibles avec les objectifs et politiques internes de l'Union.

b) *Les enceintes centrées sur la coopération pratique* qu'elles aient un caractère formel (UNHCR, UNDCP, par exemple) ou informel (Groupe de Budapest), qui peuvent rendre nécessaire une coordination appropriée.

c) *Les enceintes auxquelles tous les Etats membres ne participent pas* (G8, Groupe de Visby, par exemple) dans lesquelles les Etats membres qui participent défendent, comme le prévoit l'article 19(1) de la TUE, les positions communes.

IV – Les moyens et les instruments

Pour que l'Union puisse mettre en œuvre ses priorités d'action externe dans le domaine JAI de manière efficace, il importe de se prononcer sur les moyens et méthodes à mettre en œuvre.

Les méthodes : Elle doivent être examinées à un triple niveau :

1) Institutionnelle : Il est essentiel de respecter le cadre juridique des Traités. Cela implique une définition des positions extérieures assurant la cohérence avec les décisions internes, en respectant les procédures fixées par le Titre IV TCE ou VI TUE.

a) *La communautarisation du Titre IV TCE* implique l'application des règles éprouvées en matière de négociation dans les enceintes internationales et pour la conduite des relations bi ou multilatérales.

b) *Pour le Titre VI TUE :* le Traité d'Amsterdam a adapté les procédures de conduite de l'action externe de l'Union européenne dans les matières policière et judiciaire pénale (voir les articles 37 et 38 du titre VI de la TUE qui, par référence aux articles 18, 19 et 24 de la TUE, définissent les rôles respectifs nouveaux de la présidence et du Secrétaire général/Haut représentant et ouvre la possibilité pour l'Union³ de conclure des accords dans ces matières)⁴ de manière à permettre aux États membres d'agir [en tant qu'Union]⁵ sur la scène internationale. Il convient d'y avoir davantage recours. L'action dans les enceintes internationales doit, dans toute la mesure du possible, être formalisée dans des positions communes, tel que le prévoit l'article 37 de la TUE, lorsque les négociations visent l'adoption de textes juridiques. A défaut, une coordination préalable systématique des États membres s'impose.

2) Administrative : Il convient de mobiliser des ressources humaines suffisantes tant au niveau des institutions de l'Union qu'à celui des États membres. Une des valeurs ajoutées de l'Union consiste à combiner les ressources financières communautaires avec l'expertise des États membres, dont les institutions ne disposent pas au même degré. Il est souhaitable également que les missions diplomatiques et consulaires des États membres, ainsi que les délégations de la Commission dans les pays tiers, soient davantage sensibilisées aux questions de justice et d'affaires intérieures et qu'elles coopèrent étroitement pour affirmer la dimension extérieure de ces questions.

3) Financière : Au delà des programmes généraux (PHARE, TACIS, MEDA) qui comportent des volets JAI, la prochaine refonte des bases juridiques de programmes adoptés dans le cadre du Titre VI doit nourrir - dans le strict respect des perspectives financières - une réflexion sur l'opportunité de disposer d'instruments financiers souples pour mettre en œuvre dans le domaine JAI des objectifs ponctuels de coopération avec les États candidats ou, à tout le moins avec les autres pays tiers. Cela permettrait de recentrer les programmes sur leur vocation première de coopération entre États membres.

V – Les structures

A. Les enceintes :

La structure de travail actuelle du domaine JAI ne comprend aucun groupe chargé des relations extérieures permettant de répondre à la nécessité de garantir une approche interpilliers et la cohérence globale de la politique extérieure de l'Union européenne.

À cela s'ajoute que les groupes de coordination supérieurs (Comité de l'article 36, Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile, Comité sur les questions de droit civil) n'ont pas de vision d'ensemble du domaine JAI parce qu'ils ne possèdent que des compétences partielles en la matière.

La responsabilité du COREPER est centrale à cet égard, dans la mesure où il est le seul à même d'apprécier les objectifs d'ensemble de la politique de l'Union. (...) Afin de préparer les délibérations du COREPER, il est proposé [passage à compléter après la discussion au COREPER - voir les diverses options décrites dans la note de couverture]

(...)

Un triple objectif pourrait ainsi être pris en considération : d'abord l'élaboration de stratégies à long terme, ensuite la préparation de positions sur des thèmes qui dépassent les compétences d'un seul groupe voire qui ont une dimension transpillier, enfin veiller à la cohérence d'ensemble pour la composante extérieure de la JAI par l'élaboration d'un corps de principes généraux.

[Il est proposé d'organiser à intervalles réguliers des réunions 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 -, la Commission et de la JAI et le Secrétaire général/Secrétaire général adjoint du Conseil.]⁶

B. La conduite du dialogue avec certains partenaires :

Trois situations peuvent être envisagées :

a) Il convient, dans la mesure du possible, d'utiliser les cadres institutionnels créés par les accords européens ou les accords de coopération. Tant au niveau politique qu'à celui des groupes de travail les structures existantes permettent de mettre en œuvre cette coopération. Lorsque des contraintes juridiques limitent ce dialogue, demeure la possibilité de réunions consécutives dans des capacités différentes pour aborder les dimensions JAI non couvertes par ces accords.

b) En l'absence d'un tel cadre de référence institutionnalisé avec certains partenaires (Conseil de l'Europe) des formules souples peuvent être envisagées,

c) Pour les enceintes internationales auxquelles tous les Etats membres ne participent pas, il convient d'établir, comme le prévoit du reste l'article 19.2 du TUE, un mécanisme d'information de tous les Etats membres par la Présidence si elle participe à ces travaux ou à défaut par un autre participant. ⁷ [Cette information pourrait être donnée à l'enceinte de travail chargée de préparer les délibérations du COREPER, pour en intégrer les résultats dans la réflexion générale des relations extérieures JAI.] ⁸

¹ Conformément au point n°61 des conclusions de Tampere, ce document a été élaboré par le Conseil en étroite collaboration avec la Commission.

² La Commission demande la suppression du passage entre crochets.

³ Les délégations finlandaise, néerlandaise et ont souhaité remplacer le terme "Union" par celui de "Conseil", la question de savoir au nom de qui ces accords devront conclure n'étant pas encore résolue - Voir à cet égard l'avis du service juridique du Conseil du 23 février 2000, doc. SN 1628/00.

⁴ La délégation suédoise souhaite la suppression du texte entre parenthèses.

⁵ La délégation suédoise souhaite la suppression de texte entre crochets.

⁶ La Commission ainsi que les délégations française et suédoise demandent la suppression du texte entre crochets.

⁷ La Commission et la Belgique demandent d'ajouter les mots "... et la Commission".

⁸ Le maintien de cette phrase dépend du débat sur les structures.