

Note sur la future structure de travail dans le domaine de la JAI (Bruxelles, 24 juin 1998)

Légende: Dans une note adressée le 24 juin 1998 au comité K.4, la future présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne examine les conséquences que comporte, sur les structures de travail du Conseil, la communautarisation partielle du domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI) résultant de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

Source: Note de la future présidence au Comité K.4, Objet: Future structure de travail dans le domaine de la justice et des affaires intérieures après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. 9836/98. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne, 24.06.1998. 16 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/note_sur_la_future_structure_de_travail_dans_le_domaine_de_la_jai_bruelles_24_juin_1998-fr-343c67f1-40c8-4a77-9eac-83df6430b6b1.html

Date de dernière mise à jour: 24/10/2012

Note de la future présidence au Comité K.4

Objet : Future structure de travail dans le domaine de la justice et des affaires intérieures après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam

Signé le 2 octobre 1997, le traité d'Amsterdam fait actuellement l'objet des procédures de ratification au niveau national et devrait entrer en vigueur au premier semestre de 1999. Il est donc urgent d'examiner de près les questions que soulève la préparation à cette nouvelle situation juridique.

Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, une partie du domaine de la justice et des affaires intérieures sera transférée en tant que Titre IV dans le premier pilier. Cette communautarisation a des conséquences profondes. Le contrôle aux frontières extérieures, la politique en matière de visa, d'asile et d'immigration ainsi que la coopération des autorités judiciaires en matière civile seront alors soumis, non plus à des conventions, mais à des directives et à des règlements, au contrôle par la Cour de justice des Communautés européennes et, après une période de transition, au droit d'initiative exclusif de la Commission. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil pourra décider à l'unanimité de remplacer la règle de l'unanimité par celle de la majorité qualifiée pour l'adoption des décisions.

La communautarisation d'une partie du domaine de la justice et des affaires intérieures va également modifier le cadre dans lequel opèrent de nombreux groupes de travail du Conseil. Certains groupes passeront du régime du troisième pilier à celui du premier pilier, d'autres devront à l'avenir appliquer horizontalement à la fois le droit du traité instituant la Communauté européenne et le droit du traité sur l'Union européenne.

Cette scission du domaine de la justice et des affaires intérieures comporte des conséquences procédurales, juridiques et peut-être aussi institutionnelles. Les principes exposés dans le présent document doivent servir de base de discussion lors de la réunion du Comité K.4 des 15 et 16 juillet 1998.

I. Conséquences de la communautarisation sur les activités du Conseil, du Comité K.4 et du Coreper

La communautarisation des politiques en matière de visa, d'asile et d'immigration ainsi que de la coopération judiciaire en matière civile n'a pas d'incidence sur la compétence du Conseil dans la formation des ministres de la justice et des affaires intérieures. Cette décision a été confirmée entre autres les 9 et 10 octobre 1997 à Mondorf par les ministres de la justice et des affaires intérieures, qui ont estimé que le traité n'imposait pas en droit un partage de ces questions avec d'autres ministres. Un tel partage des compétences risquerait d'ailleurs d'aboutir à des résultats contradictoires ; compte tenu de ses connaissances spéciales et de son expérience, le Conseil JAI demeure l'organe de décision techniquement compétent après la communautarisation partielle du domaine de la justice et des affaires intérieures.

Pour des raisons de compétence, nous n'en dirons pas plus ici des développements qui pourraient intervenir au sein du Conseil ou du Coreper et nous limiterons l'exposé au Comité K.4 et aux groupes de travail. C'est au niveau politique qu'il convient de régler les questions concernant, par exemple, la possibilité de tenir des sessions séparées du Conseil des ministres de la justice et du Conseil des ministres des affaires intérieures ou encore la compétence dans les domaines du marché intérieur qui relèvent dans les Etats membres des ministres de la justice et des affaires intérieures.

Mais la question se pose de savoir quelles instances doivent préparer, de manière coordonnée, les travaux du Conseil "Justice et affaires intérieures" relevant des deux piliers. Il faut prévoir ici une coordination interpiliers au niveau des fonctionnaires. Cette coordination est assurée actuellement par le Coreper et le sera également dans un premier temps au titre du traité d'Amsterdam. Cependant tous les problèmes de coordination n'en sont pas résolus pour autant.

Un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires est expressément prévu dans le cadre du troisième pilier (article 36 du TUE). La question se pose de savoir dans quelle mesure ce comité peut en même temps constituer un organe de direction et de coordination pour les initiatives et propositions relatives

aux domaines communautarisés, même s'il ne doit pas nécessairement intervenir dans ce domaine. Si l'on répond à cette question par la négative, il resterait la possibilité de créer une nouvelle instance de coordination ou de renoncer à toute coordination.

Pour résoudre ce problème, on peut envisager en théorie plusieurs variantes, qui sont présentées ci-après. On peut cependant porter d'emblée un jugement très nuancé quant à leur adéquation et à leur faisabilité.

1ère variante

Le Coreper II assume dans le cadre de ses compétences la coordination interpiliers.

2ème variante

Le Conseil "Affaires générales" crée un Coreper III en tant que nouveau comité directeur pour tous les domaines de la justice et des affaires intérieures.

3ème variante

Le Coreper ou le Conseil charge le Comité de l'article 36 de la coordination également dans les domaines du premier pilier qui concernent la politique en matière de visas, d'asile et d'immigration ainsi que le droit civil.

4ème variante

Un comité directeur est créé parallèlement au Comité de l'article 36 du TUE pour les domaines susmentionnés du premier pilier. Il est institué par le Coreper, qui définit son mandat.

Si l'on pèse le pour et le contre, ce sont les variantes 2 et 4 qui soulèvent les objections les plus sérieuses : la deuxième variante conduirait à fragmenter le processus de décision au stade précédant immédiatement les sessions du Conseil et à l'éloigner des sphères compétentes ; la quatrième variante implique une déperdition de coordination. Si l'on part du principe que le domaine de la justice et des affaires intérieures requiert une coordination globale, c'est la variante 3 qui paraît à première vue la plus appropriée.

II. Conséquences de la communautarisation sur la structure des groupes de travail du Conseil

On trouvera à l'annexe A un tableau des groupes de travail actuels, qui indique la répartition par piliers résultant de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

III. Conséquences du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande et du protocole sur la position du Danemark ainsi que du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne sur le processus de décision

L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam conduira aussi à une modification du nombre et de la composition des organes de décision. La participation du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark au traitement d'un document et au processus de décision est subordonnée à différents facteurs, de même que le rôle de la Norvège et de l'Islande.

Le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent participer aux discussions et au vote sur les propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen pour autant qu'ils notifient par écrit, dans un délai raisonnable, au président du Conseil qu'ils souhaitent participer (article 5 du protocole Schengen). La participation du Danemark dépend de la question de savoir s'il s'agit d'une proposition relevant du premier ou du troisième pilier. Alors

que le Danemark participera de plein droit aux travaux et aux décisions dans le domaine du troisième pilier, il ne participera pas à l'adoption des décisions sur les initiatives relevant du Titre IV aux termes de l'article 1 du protocole relatif au Danemark (à l'exception de l'établissement de la liste en matière de visas et de l'instauration d'un modèle type de visa).

Lorsque le Royaume-Uni ou l'Irlande ne notifient pas leur souhait de participer à une initiative, ils bénéficient du statut d'observateur sans droit de veto. Il en va de même pour le Danemark dans le domaine du Titre IV du TCE. Le Danemark peut en outre décider, dans un délai de six mois après que le Conseil a arrêté une décision, s'il transpose cette décision dans son droit national. Cette décision créera une obligation de droit international entre le Danemark et les autres Etats membres visés à l'article 1 du protocole Schengen ainsi que, le cas échéant, l'Irlande ou le Royaume-Uni (article 5 du protocole relatif au Danemark).

La nature et le mode de participation de la Norvège et de l'Islande au développement de l'acquis de Schengen font l'objet de discussions dans le cadre du Groupe "Schengen" Norvège/Islande. Là aussi on peut envisager les variantes les plus diverses, allant de la simple continuation de la pratique Schengen actuelle jusqu'à un nouveau modèle très différencié.

Pour ce qui est des propositions et initiatives qui ne sont pas fondées sur l'acquis de Schengen, les mêmes principes sont d'application, avec les exceptions suivantes :

- Dans le domaine du troisième pilier, l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam ne modifiera pas, pour le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni, la situation juridique découlant du traité de Maastricht.
- Aux termes de l'article 3 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, ces Etats peuvent notifier, dans un délai de trois mois à compter de la présentation d'une proposition relevant du Titre IV, qu'ils souhaitent participer à l'adoption et à l'application de la mesure proposée.
- Dans le domaine du Titre IV, le Danemark ne bénéficie pas d'un droit correspondant à celui qui est prévu à l'article 5 du protocole relatif au Danemark.
- Toute participation de la Norvège et de l'Islande est exclue.

On peut donc envisager les variantes présentées dans le tableau suivant :

Variantes

Nous ne ferons que mentionner la possibilité d'une coopération renforcée sur la base de l'article 40 du TUE ou de l'article 11 du TCE, tous deux en liaison avec les articles 43 à 45 du TUE. Comme on ne peut recourir qu'en dernier ressort à ces dispositions qui permettent une certaine souplesse et qu'elles ne s'appliqueront donc pas immédiatement après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, il n'est pas nécessaire à ce stade de clarifier les questions qui y sont liées.

Il est donc patent que le cercle des représentants nationaux variera selon l'objet des négociations et selon les décisions autonomes prises par tel ou tel Etat. Mais compte tenu du système établi, ces différences ne se rapportent pas aux institutions – c'est-à-dire qu'un groupe serait toujours composé de 15 membres et un autre toujours de 12 membres – ni à la matière traitée – une formation pour le groupe "Visas" et une autre pour le groupe "Frontières" –, mais à la procédure appliquée dans chaque cas.

Sur la base de cette constatation, il faut conclure qu'il ne s'agit manifestement pas à l'avenir de créer des institutions propres aux domaines de compétences relevant du premier pilier, du troisième pilier, du système Schengen, des clauses de réserve DK, IRL, UK. Une telle manière de procéder aboutirait à un foisonnement des institutions et à une perte totale de contrôle sur les structures de décision. Il s'agit bien plutôt de créer une structure institutionnelle aussi simple que possible, qui permette à la même institution d'appliquer des

procédures différentes à la réalisation de projets différents, en fonction des domaines concernés et des décisions en matière de participation. Il faudra donc à l'avenir prendre en compte les différentes options dès l'établissement de l'ordre du jour, qui devra être articulé en conséquence.

IV. Conséquences sur la structure des groupes de travail, notamment au regard de l'intégration de Schengen

Comme il a été indiqué au point I, le Conseil "Justice et affaires intérieures" devra à l'avenir agir dans un cadre interpilliers. Il devra donc subdiviser ses sessions en plusieurs parties, pour lesquelles s'appliqueront différentes conditions de participation et règles de décision.

Cela vaut également pour le Coreper et éventuellement pour un Comité de l'article 36 ou une autre instance à créer, qui serait chargé de la coordination dans le domaine du premier pilier et/ou se verrait attribuer les tâches actuellement assumées par le Groupe central de Schengen.

Les groupes de travail pourraient suivre la même procédure, sauf qu'il reste à régler un autre problème en ce qui les concerne.

En effet, la future structure des groupes de travail est également liée à l'évolution de l'acquis juridique de Schengen. Le protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne permet aux partenaires de Schengen d'instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne. Toutes les propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen sont soumises aux dispositions pertinentes des traités et doivent être examinées par les groupes de travail du Conseil (ou éventuellement aussi par d'autres instances de l'UE). Cela signifie que les groupes de travail Schengen seront dissous en tant que tels dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, mais que leurs missions seront attribuées à des groupes de travail existants ou à créer.

Nous présentons donc à l'annexe B un premier projet de comparaison des groupes Schengen avec les groupes de travail de l'UE. Le tableau comporte quatre colonnes. Dans la colonne "A" figurent tous les groupes, sous-groupes et groupes ad hoc Schengen. Dans la colonne "B" figurent toutes les instances du Conseil de l'UE. Dans la colonne "C" sont proposés de nouveaux groupes à créer. La colonne "D" indique le pilier dont relèvent les groupes du Conseil.

Pour éviter de graves et fâcheux conflits de compétence, négatifs ou positifs, il faut donc définir les futurs domaines de compétence des groupes de travail du Conseil de l'UE dès avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Cela doit passer en principe par une fusion des groupes Schengen avec les groupes existants du Conseil de l'UE chaque fois que cela paraît possible. Ainsi le groupe "Visas" du Conseil, par exemple, pourrait prendre le relais du groupe Schengen "Circulation des personnes et visas". Il paraît indiqué de procéder de la même manière pour les instances dont les missions sont comparables (il en est ainsi par exemple du Comité K.4 et du groupe central). Dans les cas où une instance Schengen ne correspond réellement à aucun groupe de travail du Conseil de l'UE, il faudra proposer au Coreper de créer un nouveau groupe de travail.

V. Pour la suite des travaux la présidence recommande de procéder comme suit :

1. proposer la variante à retenir parmi celles qui sont exposées au point I ;
2. reconnaître qu'il est possible d'appliquer des modalités de procédure différentes au sein d'un groupe de travail et en élucider les conséquences opérationnelles ;
3. inviter le Coreper à charger le groupe "Acquis de Schengen" du Conseil d'examiner les correspondances entre groupes Schengen et groupes du Conseil et, le cas échéant, de soumettre des propositions en vue de la création de nouveaux groupes du Conseil ;
4. inviter le Coreper à charger le Comité K.4 d'élaborer des propositions visant à modifier les structures en dehors du domaine Schengen, notamment en ce qui concerne l'aspect de la coopération judiciaire en matière

civile ;

5. poursuivre les réflexions pour déterminer si d'autres groupes du Conseil devront être réagencés après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Cela peut concerner par exemple le groupe "Evaluation" dans le domaine du troisième pilier ou le groupe "Norvège-Islande".

Annexe

Annexe A

Domaines de compétence des instances du Conseil dans le domaine de la justice et des affaires intérieures après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (1)

Instances du Conseil de l'UE 1er pilier 3ème pilier

JAI	X	X		
K.4		X		
Groupe multidisciplinaire			X	
Groupe horizontal Drogue	X		X	
Coopération policière		X		
Europol		X		
Terrorisme		X		
Faux documents	X		X	
Migration	X			
Eloignement	X			
Visas	X			
Asile	X			
CIREA		X		
CIREFI		X		
Frontières extérieures	X			
EURODAC	X			
Droit civil (actuellement Rome II)	X			
Droit pénal/Droit communautaire			X	
Entraide judiciaire		X		
Coopération douanière			X	
[...]				

(¹) Cette liste devra être complétée en fonction de la décision sur les variantes exposées au point I.