

JF/bo/141/95

Luxembourg, le 27 juillet 1995

n° 9

FICHE THEMATIQUE
SUR
LA COMMUNAUTARISATION
DU TROISIEME PILIER (CAJ)
DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

Les "fiches thématiques" établies par la Task-force "Conférence intergouvernementale" du Secrétariat général du Parlement européen ont pour but de rassembler, sous une forme synthétique et ordonnée, les propositions/suggestions faites par les autorités des Etats membres, les Institutions de l'Union et les observateurs spécialisés - sur les thèmes qui pourront figurer à l'ordre du jour de la CIG/96.

Ces fiches sont tenues à jour au fur et à mesure de l'évolution des négociations.

Fiches parues:

- Cour de Justice n° 1
- Commission n° 2
- Cour de Comptes, CES, CDR n° 3
- Intégration différenciée n° 4
- Politique étrangère et de sécurité commune n° 5
- Rôle des Parlements nationaux n° 6
- Hiérarchie des normes n° 7
- Communautarisation du troisième pilier (CAIJ) n° 9

PROPOSITIONS PRESENTÉES PAR LES ETATS MEMBRES ET PAR LES INSTITUTIONS
DE L'UNION EUROPEENNE SUR LA COMMUNAUTARISATION DU TROISIEME PILIER (C.J.A.I.)
DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE
LORS DE LA PROCHAINE CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE

RESUME

Jusqu'à l'heure actuelle, la mise en oeuvre d'une véritable coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures a rencontré beaucoup de difficultés et n'a pas été réalisée selon l'esprit et la lettre du titre VI du Traité de Maastricht. En fait, la plupart des actes adoptés dans ces domaines ont été pris sous une forme juridique que l'on peut définir comme étant traditionnelle, c'est-à-dire que le Conseil et les Etats membres ont préféré choisir, pour ces actes, le *nomen legis* de résolution, ou encore de recommandation, de déclaration, etc. qui relèvent du droit international classique, plutôt que de donner pleine application à l'article K.3 du titre VI qui envisage, entre autres, la mise en place d'actions communes et de positions communes.

De plus, dans ce cadre, le rôle du Parlement européen, qui est déjà réduit sur base de l'article K.6, a été marginalisé puisqu'il n'a pas été régulièrement consulté (par. 2) et puisque les informations (par. 1) données par la présidence et par la Commission n'ont, parfois, pas été suffisantes.

Le Parlement européen a toutefois procédé au débat sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la C.J.A.I. et pris l'initiative d'adresser une recommandation à l'intention du Conseil afin de lui faire part de ses réserves sur l'application, tout à fait inadéquate et partielle, du titre VI (par. 3).

Rebus sic stantibus, s'il est vrai que, d'une part, il faille constater une certaine faiblesse ou ambiguïté dans la mise en place des dispositions du 3ème pilier, d'autre part il semble nécessaire, selon le Parlement européen et la Commission, de procéder à une communautarisation progressive des domaines du Titre VI du T.U.E. ou, au moins, à une communautarisation partielle, à savoir des domaines (prévus aux points 1 à 6 de l'article K.1) qui sont d'ores et déjà susceptibles d'être communautarisés en utilisant la **disposition passerelle**, c'est-à-dire l'article K.9.

Cette approche est retenue aussi par certains des Etats membres et par la Cour de Justice et la Cour des Comptes. La Cour de Justice, en particulier, a relevé que, en vertu de l'article L du T.U.E., les activités de l'Union européenne dans ces domaines échappent, pour l'essentiel, à sa compétence. La Cour de Justice souhaite, en définitive, une C.J.A.I. qui permette d'assurer la cohérence dans l'interprétation et l'application du droit communautaire et des dispositions adoptées dans le cadre de cette coopération. La Cour des Comptes propose, de son côté, puisqu'elle est amenée à contrôler les dépenses dans les 2ème et 3ème piliers, qu'il soit nécessaire de préciser son rôle dans ces domaines.

I. LE CADRE JURIDIQUE

I.1. LE TITRE VI DU TUE

La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (CJAI) a été insérée dans le Traité sur l'Union européenne (TUE) afin de permettre l'adoption de mesures complémentaires dans le cadre de la coopération intergouvernementale dans des matières qui concernent la réalisation des objectifs de la Communauté européenne et, en particulier, la libre circulation des personnes.

L'article K.1 donne une énumération complète des domaines considérés comme étant d'intérêt commun par les Etats membres de l'Union. Il s'agit, en particulier, de :

- 1) la politique d'asile;
- 2) les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres par des personnes et l'exercice du contrôle relatif;
- 3) la politique d'immigration;
- 4) la lutte contre la toxicomanie;
- 5) la lutte contre la fraude de dimension internationale;
- 6) la coopération judiciaire en matière civile;
- 7) la coopération judiciaire en matière pénale;
- 8) la coopération douanière;
- 9) la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale.

Or, comme il est précisé à l'article K.3, par. 1, du TUE, dans tous ces domaines, les Etats membres s'informent et se consultent mutuellement au sein du Conseil afin d'établir une coordination de leur action. Le troisième pilier est donc de nature **essentiellement intergouvernementale** et, malgré son importance politique, il faut observer que "*tel qu'il est conçu dans le Traité de Maastricht, [il] accuse des [importantes] faiblesses structurelles*"¹.

Néanmoins, les domaines repris dans l'art. K.1 touchent des secteurs sensibles des politiques sociale et judiciaire des Etats membres et le fait que le 3ème pilier n'ait pas encore été mis en oeuvre de façon suffisante peut *de facto* limiter l'action de la Communauté et de l'Union quant à la poursuite de certains objectifs fondamentaux.

Le Conseil peut, sur la base du par. 2 de l'art. K.3, arrêter des positions et actions communes (en respectant le principe de subsidiarité), adopter des actes sous la forme jugée la plus appropriée et établir des conventions.

Toutefois, l'initiative qui met en oeuvre le processus décisionnel relatif à ces actes est différente s'il s'agit des domaines prévus aux points 1) à 6) de l'article K.1 (initiative de tout

¹ V. le Rapport "Brinkhorst" sur "le processus à mettre en oeuvre dans le domaine de la justice et des affaires intérieures" du 9 décembre 1994.

Etat membre ou de la Commission) ou plutôt des domaines visés aux points 7) à 9) du même article (initiative réservée aux seuls Etats membres).

Cette différence entre les domaines visés aux points 1) à 6) et ceux visés aux points 7) à 9) de l'article K.1 est reprise à l'article K.9, disposition qui, reliée à l'art. 100 C du T.C.E., établit une "*passerelle communautaire à sens unique*".

Il est évident que, tandis que les **domaines du premier groupe** (tels que, par exemple, **la politique d'asile, la politique d'immigration, la lutte contre la toxicomanie et contre la fraude internationale et la coopération judiciaire en matière civile**) sont considérés comme des objets d'une **possible et progressive communautarisation**, les secteurs concernant la coopération judiciaire en matière pénale, la coopération douanière et la coopération politique pour la prévention et la lutte contre les formes graves de criminalité internationale relèvent exclusivement de l'intergouvernemental (compétence intergouvernementale exclusive).

Cette répartition peut devenir de plus en plus importante dans le sens qu'il est acquis que les **Etats membres**, en l'absence de modifications substantielles dans le domaine du droit pénal (qui, par ailleurs, reste tout à fait hors du champ d'application du Traité de la Communauté européenne), ont décidé de réserver à leur **contrôle exclusif** certains secteurs primordiaux pour la **sécurité et l'ordre public intérieurs**, les autres domaines pouvant faire l'objet d'une communautarisation graduelle, en fonction de l'élargissement des compétences de la Communauté européenne.

I.2. LE ROLE DU PARLEMENT EUROPEEN A L'HEURE ACTUELLE

Le **Parlement européen** reste pratiquement à l'écart de l'adoption de ces actes, étant donné que l'art. K.6 lui permet seulement : **(1)** d'être informé sur les activités qui concernent le 3ème pilier; **(2)** de donner son opinion consultative "sur les principaux aspects des activités" en question (opinion qui doit être dûment prise en considération par le Conseil); **(3)** d'adresser des questions ou de formuler des recommandations à l'intention du Conseil. A ce propos, les articles 93 et 94 du Règlement du Parlement européen édictent les dispositions qui règlent d'une part les modalités de consultation et d'information du Parlement en matière de justice et affaires intérieures et, d'autre part, les recommandations, sur la mise en oeuvre du 3ème pilier, que le Parlement peut formuler à l'intention du Conseil. Toutefois, on doit constater que les modalités de consultation et d'information, ainsi que les procédures et la périodicité applicables, telles que prévues au paragraphe 5 de l'article 93 du Règlement, n'ont pas encore été arrêtées et annexées au Règlement.

Il faut préciser que la **consultation** visée au titre VI du TCE relève de l'intergouvernemental et n'est pas comparable à la consultation au sens de l'art. 138 B, 1^{er} alinéa, du TCE, qui est une condition substantielle pour la validité d'actes adoptés selon cette procédure législative communautaire.

Par ailleurs, le **Parlement européen** procède chaque année à un **débat** sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des domaines visés au titre VI. En fait, le 13 décembre 1994, le Parlement européen a adopté une résolution (sur les progrès réalisés en 1994 dans ces domaines) qui, d'une part, souligne l'insuffisance de l'activité normative mise en place par les

Etats membres au sein du Conseil et, d'autre part, insiste sur l'application complète des obligations imposées au Conseil et à la Présidence par l'article K.6 du TUE.

Or, l'art. K.9 prévoit que le **Conseil**, suite à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, peut décider, à l'**unanimité**, de rendre applicable l'article 100 C du TCE (Traité de la Communauté européenne) à des actions qui relèvent des domaines visés à l'article K.1, point 1) à 6), en déterminant **les conditions de vote** qui s'y rattachent. Cette disposition a été considérée par la doctrine comme une espèce de "**passerelle communautaire**" qui devrait permettre le passage des actions intergouvernementales à des actes communautaires.

Toutefois, dans ce cadre législatif, le Parlement européen n'a, dans le meilleur des cas, qu'un pouvoir de consultation (selon l'article 138 B du T.C.E.), soit selon la disposition du par. 1^{er} de l'art. 100 C, soit sur base du par. 3 (applicable à partir du 1^{er} janvier 1996).

De plus, sauf le contrôle judiciaire qui peut s'exercer dans le cas de différends concernant les conventions prévues à l'article K.3, par. 2, second tiret, lettre c), **il n'y a pas de compétence de la Cour de Justice** sur les matières concernant les domaines de la justice et des affaires intérieures.

I.3. LES QUESTIONS ENVISAGEES

Les questions qui paraissent les plus importantes sont les suivantes :

- a) en premier lieu, l'**élargissement des domaines** concernés par la CJAI, en considération des compétences accrues de l'Union et de la Communauté européenne, dans le respect, bien entendu, du principe de subsidiarité;
- b) en deuxième lieu, la **communautarisation** progressive des domaines de la CJAI, en raison du fait qu'ils concernent, aussi de façon indirecte, l'activité normative de la Communauté dans le cadre de ses compétences (dans ce cadre, il serait nécessaire d'examiner les différentes possibilités qui peuvent se présenter afin d'atteindre cet objectif);
- c) en ce qui concerne le **rôle du Parlement européen**, il faut d'abord prendre en considération la possibilité d'ériger la consultation au sens de l'art. K 6 alinéa 2, en une consultation au sens de l'art. 138 B, 1^{er} alinéa TCE, donc d'en faire une condition de forme substantielle de l'acte subséquent; et, ensuite, étendre cette consultation à toutes les actions communes, sans préjudice de l'extension des formes plus complètes de participation parlementaire;
- d) compte tenu du principe de contrôle démocratique dans le processus décisionnel qui amène à l'adoption des actes normatifs communautaires, dans le cadre d'une modification d'une portée plus vaste, une participation directe, au moyen de l'application de la **procédure de codécision** pour tous les actes qui ne peuvent pas être considérés comme actions communes intergouvernementales (révision du texte de l'article 100 C du TCE);

- e) enfin, la **compétence obligatoire de la Cour de Justice** pour tous les actes adoptés ainsi que pour les conventions conclues¹.

De plus, la C.I.G. de 1996 pourrait examiner l'évolution éventuelle du rapport entre les questions visées à l'article K.1 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (voir le texte des articles F et K.2 du TUE), à la lumière de la jurisprudence la plus récente de la Cour de Justice et en raison des démarches politiques entreprises par le Parlement européen afin de rendre effectif et contraignant le respect des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire.

I.4. LES DIFFERENTES HYPOTHESES DE REVISION DU 3ème PILIER

Compte tenu de ce qui précède, il est possible d'envisager des hypothèses différentes de modification du 3ème pilier en vue de la Conférence intergouvernementale de 1996. On peut les indiquer synthétiquement de la façon suivante :

- (1) **intégration totale** dans le pilier communautaire du TUE des matières appartenant au troisième pilier;
- (2) **maintien du *statu quo*** en attendant d'avoir une expérience réelle de la mise en oeuvre complète du 3ème pilier avant de procéder à des modifications (institutionnelles et procédurales);
- (3) **modification des dispositions du 3ème pilier** pour résoudre certains des principaux problèmes opérationnels sans, par ailleurs, réaliser l'intégration complète de la CJAI dans le pilier communautaire;
- (4) **application ou modification de l'article K.9** et abandon du principe de l'unanimité dans la procédure de vote au sein du Conseil.

Bien évidemment, la réalisation de la première hypothèse présente des difficultés d'ordre politique d'une certaine importance. D'autre part, la conservation du *statu quo* n'est pas tout à fait concordante avec les exigences de contrôle démocratique et de participation active au processus décisionnel de la part du Parlement européen et elle a d'ailleurs déjà suscité des remarques du Parlement européen qui a critiqué la structure et le caractère limitatif du titre VI du TUE. Ceci étant, on estime qu'il faudrait plutôt examiner les deux dernières hypothèses susvisées ainsi que les différentes procédures pouvant amener à la communautarisation progressive des domaines du 3ème pilier.

II. LES POSITIONS DES ETATS MEMBRES

En ce qui concerne les positions des Etats membres face à la Conférence intergouvernementale de 1996, prévue par l'article N, par. 2, du T.U.E., il faut souligner que

¹ A ce propos, on rappelle à l'article L du TUE que les dispositions du TCE relatives à la compétence de la Cour de Justice ne sont applicables qu'au troisième alinéa de l'article K.3, par. 2, point c.

la même attention n'a pas toujours été accordée par les gouvernements nationaux. En particulier, les gouvernements allemand, français et néerlandais semblent avoir pris en considération, avec une certaine sollicitude, les questions institutionnelles et celles concernant les domaines de la CJAI, tandis que d'autres gouvernements n'ont pas encore pris de position officielle ou se sont limités à examiner seulement les aspects institutionnels et procéduraux. D'autre part, les Parlements nationaux n'ont pas encore pris de positions officielles, bien que des débats aient déjà eu lieu en leur sein.

1. ALLEMAGNE

Le gouvernement allemand a déjà défini les objectifs primordiaux pour le développement institutionnel de l'Union et pour la C.I.G. L'Allemagne considère la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures comme une des priorités envisagées pour cette Conférence.

Le 21 février 1995, le ministre des affaires étrangères, M. Klaus KINKEL a mis en évidence les approches qui traduiront la stratégie politique européenne de l'Allemagne lors de la C.I.G. :

Au regard de la CJAI, l'Allemagne estime que les secteurs suivants sont prioritaires :

- 1) l'achèvement de la Convention sur EUROPOL et la mise en place d'une véritable autorité policière européenne;
- 2) la mise en oeuvre des politiques d'asile et d'accueil des réfugiés, en raison de la nécessité d'une distribution équitable des réfugiés parmi les Etats membres.

En outre, on peut ajouter la prise de position des partis politiques qui jouissent de la majorité relative au Bundestag, c'est-à-dire la CDU et la CSU.

Le 1er septembre 1994, le groupe parlementaire de la CDU/CSU au Bundestag a fait des propositions en vue d'une vaste réforme de l'Union européenne.

Dans ce programme, il est fait mention, entre autres, de la nécessité de renforcer les instruments politiques et juridiques au niveau européen, afin de lutter contre le crime organisé et d'établir une politique commune en matière de migrations.

Egalement en ce qui concerne l'éventuel élargissement à l'est de l'Union européenne, selon le programme de la CDU/CSU, il deviendra nécessaire que l'admission des pays de l'Europe centrale et orientale soit soumise à des conditions précises et entraîne la participation à la coopération en matière de politiques intérieure et juridique à propos du traitement des étrangers, la mise en place d'actions communes relatives à la migration, l'asile, les visas et la Convention EUROPOL.

Quant aux positions officielles prises par des pouvoirs étatiques de la République Fédérale d'Allemagne, on doit aussi prendre en compte l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande (le *Bundesverfassungsgericht*) du 12 octobre 1993 qui a statué sur deux recours

constitutionnels formés contre la loi du 28 décembre 1992 relative au Traité du 7 février 1992 sur l'Union européenne et contre la loi du 21 décembre 1992 portant modification de la *Grundgesetz* (loi fondamentale). Dans cet arrêt, le juge constitutionnel allemand a constaté que les Etats membres, avec le T.U.E., n'ont pas incorporé "[...] *les domaines de la justice et des affaires intérieures dans la structure de décision supranationale*". De plus, le *Bundesverfassungsgericht* a relevé que, au regard de l'article K.9 du titre VI, même le transfert simplifié de certaines parties du titre VI vers le champ de compétence de la Communauté européenne est subordonné "*à une ratification préalable de la part des Etats membres*". La Cour constitutionnelle allemande a constaté que les actes, tels que les positions communes (art. K.3, par. 2, littera a) "*sont dépourvus d'emblée de caractère obligatoire, ayant une incidence sur les droits fondamentaux à l'égard du particulier*".

De plus, la Cour de Karlsruhe a précisé que dans la mesure où les titres V et VI du T.U.E. prévoient respectivement que le Conseil peut décider des actions communes et adopter de telles actions en vue de la mise en oeuvre de la CJAI, le résultat ne peut pas être différent. En fait, "*nonobstant l'engagement de droit international public créé pour les Etats membres par ces décisions du Conseil [...], qui doivent soit être prises à l'unanimité, soit du moins s'appuyer sur une décision du Conseil adoptée à l'unanimité [...], ces décisions ne peuvent édicter des règles de droit directement applicables dans les Etats membres et pouvant prétendre à la primauté*".

2. ESPAGNE

En ce qui concerne le document du gouvernement espagnol concernant les bases de réflexion sur la Conférence intergouvernementale de 1996, on peut arguer que, à propos du troisième pilier de l'Union, l'Espagne semble être très réticente à l'égard des sujets suivants :

- (i) passage de la règle actuelle de l'unanimité à celle de la **majorité qualifiée**;
- (ii) par conséquent, aussi au regard de l'**éventuelle communautarisation**;
- (iii) libre circulation des personnes et **franchissement des frontières extérieures**;
- (iv) **droit d'asile**;
- (v) **politique d'immigration**.

En revanche, il est fort probable, dans le cas d'une proposition de ce type, que l'Espagne puisse se prononcer en faveur du passage de la règle de l'unanimité à la majorité qualifiée dans les domaines de la **toxicomanie** et de l'**harmonisation des législations civiles et pénales**.

Enfin, deux importantes considérations alléguées par le gouvernement espagnol concernent : (1) la possibilité de substituer une réglementation multilatérale aux actuels accords bilatéraux d'extradition afin de rendre plus simple et presque automatique l'extradition et (2) le renforcement du système institutionnel prévu, en accordant un rôle plus important à toutes les institutions communautaires qui, à l'heure actuelle, restent totalement

ou partiellement à l'écart des procédures du troisième pilier (à savoir le Parlement européen, la Cour de Justice et la Cour des Comptes).

3. FRANCE

La France a élaboré sa position pendant la période de sa présidence de l'Union européenne, à partir du 1er janvier 1995.

Concernant la CJAI, le gouvernement français a exprimé l'avis de continuer à appliquer la règle de l'unanimité pour l'adoption des actes prévus au titre VI. L'approche générale semble exclure la possibilité de transposer les domaines envisagés au 3ème pilier dans le pilier communautaire.

L'Assemblée Nationale française a produit un document concernant un premier bilan et les perspectives des Accords de Schengen.

Dans ce **Rapport d'information**, déposé le 21 juin 1995 par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, après une évaluation de l'entrée en application de la Convention de Schengen et des difficultés et dangers que comporte sa mise en oeuvre, celle-ci a adopté des conclusions qui (1) d'une part entraînent la demande au gouvernement français de prendre, dans les meilleurs délais, toutes les mesures nécessaires qui lui incombent, aux plans législatif, réglementaire, administratif et technique, afin d'assurer une application satisfaisante de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, et (2) d'autre part, envisagent un réexamen, par les Etats parties de la Convention, de l'ensemble de ses dispositions, au vu de l'expérience acquise.

Dans le rapport concernant la préparation de la C.I.G. de 1996, présenté les 12-13 mai 1995 par M. René MONORY, Président du Sénat, à la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne, il est souligné que, en ce qui concerne le contrôle qui devrait être exercé par les Parlements nationaux, "*dans les domaines où le rôle du Parlement européen est plus restreint, soit qu'il s'agisse de matières régies par des procédures intergouvernementales (deuxième et troisième piliers de l'Union), soit qu'il s'agisse de politiques communautaires où les facultés d'intervention du Parlement européen sont relativement réduites [...], l'expression de chaque Parlement national est plus nécessaire encore et doit être suffisamment garantie.*"

Parmi les tâches de la C.I.G. 96, le rapport de M. MONORY inclut aussi l'amélioration de l'efficacité des deuxième et troisième piliers de l'Union européenne, ainsi que la simplification et la mise à jour des différentes modalités d'intervention du Parlement européen.

Quant à EUROPOL, M. CHIRAC, Président de la République, a admis, lors du Conseil européen de Cannes (26 et 27 juin 1995) que les Etats membres ont décidé de créer immédiatement cet organisme, tout en renvoyant à juin 1996, sous la présidence italienne, la solution du problème controversé de la compétence de la Cour de Justice.

4. GRECE

Au regard du 3ème pilier, le gouvernement grec souhaite que le Conseil soit appelé à expliquer sa position plus clairement lorsqu'il s'agit d'adopter les actes prévus à l'article K.3 du T.U.E. Il demande d'autre part une attention particulière pour les politiques d'immigration et d'asile et un pouvoir accru du Parlement dans ces domaines. Sur l'article K.7, le gouvernement grec considère qu'il faudrait éviter les divergences entre les exigences politiques et les règles juridiques.

5. ITALIE

Jusqu'à aujourd'hui, le document le plus important dont nous disposons est le mémorandum du ministre des affaires étrangères du 12 octobre 1994 (à l'époque, M. MARTINO). Dans ce mémorandum, le ministre a fait une proposition importante sur la possibilité d'instituer un secrétariat à un niveau plus élevé pour planifier, d'une part, la mise en oeuvre et, d'autre part, les modifications à apporter au 3ème pilier. De plus, M. MARTINO a insisté sur la nécessité de consolider les mesures de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales auxquelles l'art. F., par. 2, du T.U.E. fait référence.

On retrouve une autre mention de la nécessité de renforcer le 3ème pilier dans la déclaration du gouvernement italien du 23 février 1995 sur la politique étrangère. En particulier, le gouvernement italien a souligné l'importance de promouvoir la coopération policière et judiciaire et d'adopter les mesures normatives pour l'harmonisation des dispositions nationales en matière de libre circulation des personnes.

Enfin, la coopération intergouvernementale dans la lutte contre la corruption et le rapprochement des systèmes policiers et judiciaires des pays de l'Europe centrale et orientale sont parmi les secteurs qui attirent l'attention des autorités italiennes.

Le 23 mai 1995, le Parlement italien (*Camera dei Deputati* et *Senato della Repubblica*) a adopté des résolutions dans lesquelles il a remarqué, d'une part, l'absence presque totale d'une action cohérente et efficace dans le domaine de la coopération judiciaire et dans la gestion des affaires intérieures et, d'autre part, il a demandé le renforcement des "politiques communes" dans les secteurs de la justice et des affaires intérieures, par le biais de la **communautarisation** des politiques concernant l'asile, le franchissement des frontières extérieures des Etats membres, l'immigration et les stratégies communes pour la mise en oeuvre de la lutte contre la criminalité organisée internationale.

Dans sa communication du 23 mai 1995 à la *Camera dei Deputati*, le Ministre italien des Affaires étrangères, Mme AGNELLI, a précisé que le gouvernement italien avait l'intention de s'occuper très attentivement des développements possibles dans le troisième pilier de l'Union européenne. Déjà dans le groupe de réflexion, le gouvernement italien poursuivra, à travers son représentant, le renforcement de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, en prenant surtout en considération les secteurs (tels que l'asile, le franchissement des frontières extérieures, l'immigration de pays tiers et la lutte contre le crime organisé) qui ont des relations avec la politique étrangère commune. Dans ces

domaines, le gouvernement italien s'engage à proposer des solutions qui peuvent conduire à la simplification du processus décisionnel, au renforcement du caractère contraignant des actes juridiques adoptés, à la mise en place de procédures décisionnelles qui soient propres aux institutions communautaires et au dépassement des limites actuelles en ce qui concerne les pouvoirs de proposition et d'initiative.

6. LUXEMBOURG

Le gouvernement luxembourgeois, bien qu'il n'ait pas présenté de document concernant la C.I.G. de 1996, a eu l'occasion d'exposer ses points de vue dans la déclaration sur la politique étrangère illustrée à la Chambre des Députés du Grand-Duché par M. POOS, Ministre des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération, le 16 février 1995.

Au regard du 3ème pilier, le gouvernement luxembourgeois demande que des progrès substantiels soient faits, compte tenu des difficultés opérationnelles rencontrées. En particulier, à son avis, il faudra reconsidérer sérieusement les modalités de fonctionnement du titre VI et des procédures législatives y afférentes.

7. PAYS-BAS

Concernant la position du gouvernement des Pays-Bas, il faut prendre en considération la note, envoyée aux Chambres le 14 novembre 1994 et examinée en session plénière le 14 février 1995, sur les opportunités et les entraves que l'élargissement de l'Union européenne comporte. Parmi les questions pratiques que l'Etat néerlandais a mis en évidence, il y a aussi deux sujets qui relèvent du 3ème pilier, à savoir la politique d'immigration et la coopération entre les autorités judiciaires nationales (civiles et pénales). Le gouvernement des Pays-Bas propose en effet que l'on prévoie des périodes de transition pendant lesquelles l'Union pourrait appliquer certaines restrictions à la libre circulation des travailleurs, afin de prévenir la migration sur une large échelle. Le gouvernement néerlandais considère d'un intérêt primordial la mise en oeuvre d'une politique d'immigration harmonisée, reliée aux dispositions prises dans le cadre du T.C.E. Ceci en vertu des problèmes causés par les mouvements migratoires incontrôlés des pays de l'Europe centrale et orientale.

Les modalités procédurales envisagées pourront être à la fois des actions communes et des accords à caractère intergouvernemental. La base juridique appropriée est bien évidemment l'article K.3 dans sa formulation actuelle.

Dans son rapport du 23 mai 1995 sur la CJAI, le gouvernement néerlandais, après avoir esquissé un bilan de la mise en oeuvre de la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures (J.A.I.) et une évaluation des problèmes qui se sont posés au fil de cette première période, a remarqué que la CJAI, à l'heure actuelle, est caractérisée par un certain nombre de carences. Ces carences sont évidentes notamment dans les domaines suivants :

- (1) rentabilité des politiques concernées et capacité décisionnelle;
- (2) accès à l'information, contrôle judiciaire et démocratique.

En ce qui concerne la thématique sous (1), le gouvernement néerlandais a précisé, de façon plus correcte, les questions primordiales, telles que :

- (a) l'explication exclusive du principe de l'unanimité;
- (b) l'absence d'objectifs concrets;
- (c) l'orientation insuffisante par la Présidence de la préparation de la politique de coopération dans les domaines susvisés et rôle restreint de la Commission;
- (d) la lenteur du mécanisme décisionnel.

Quant au thème sous (2), le gouvernement des Pays-Bas a plutôt insisté sur :

- (e) l'accès limité des Parlements et des citoyens à l'information administrative;
- (f) l'absence de compétence juridictionnelle de la Cour de Justice;
- (g) l'influence limitée des Parlements sur la prise de décisions en matière de J.A.I.

Dans son rapport, et après l'analyse de la situation actuelle, le gouvernement néerlandais propose des améliorations de la coopération européenne dans les domaines de la J.A.I.

Tout d'abord, il souligne l'importance de la C.I.G. de 1996 pour pallier les carences susvisées. En outre, il énumère les options possibles pour modifier le T.U.E. lors de cette Conférence. Ces options peuvent se résumer comme suit :

A. Options extrêmes :

- (A.1) Communautarisation totale de la CJAI;
- (A.2) Intergouvernementalisation totale de la CJAI;

B. Options intermédiaires :

- (B.1) Clarification des objectifs du Traité;
- (B.2) Amélioration de l'organisation et programmes de travail pluriannuels;
- (B.3) Renforcement du droit d'initiative de la Commission;
- (B.4) Simplification du processus décisionnel;
- (B.5) Clarification du statut juridique en matière de J.A.I.;
- (B.6) Clarification du mode de financement;
- (B.7) Renforcement de l'implication du Parlement européen et des Parlements nationaux;
- (B.8) Renforcement du rôle de la Cour de Justice.

De plus, le gouvernement néerlandais a pris en compte la possibilité d'arriver à une communautarisation partielle, c'est-à-dire seulement de certains domaines de la CJAI et l'éventualité d'une "approche à plusieurs vitesses" (voir l'exemple de la Convention de Schengen). Sur ce point, le gouvernement néerlandais a souligné que :

"Les résultats limités de la coopération JAI sont compensés dans une certaine mesure par les résultats de la coopération dans le cadre de Schengen. Schengen ne remédie toutefois pas à l'absence d'accès à l'information, de contrôle

judiciaire et d'implication des Parlements nationaux au niveau européen. Le gouvernement néerlandais juge qu'il n'est pas souhaitable d'instaurer des mesures Schengen distinctes à cet effet. Il estime que l'Union européenne doit chercher à reprendre l'acquis de Schengen sans que celui-ci ne se dilue."

Le gouvernement néerlandais tire enfin des conclusions qui peuvent être considérées comme la synthèse des questions plus importantes qui seront à l'ordre du jour de la C.I.G. de 1996. En fait, il est convaincu que *"de nouveaux objectifs politiques et des procédures améliorées peuvent faciliter la coopération, mais non la forcer"*. Et, en définitive, *"les progrès qui seront enregistrés lors de la Conférence Intergouvernementale dépendront notamment des positions cristallisées dans les Etats membres"*.

En guise de corollaire, le gouvernement des Pays-Bas ajoute des réflexions qui peuvent se lire comme suit :

- (i) la nature même de la matière concernant la CJAI requiert une volonté politique d'adaptation mutuelle;
- (ii) cela nécessite un processus d'accoutumance et de développement progressif des contacts;
- (iii) il restera de toute façon nécessaire, même après la C.I.G. de 1996, de procéder régulièrement à l'évaluation et à la révision du T.U.E.

8. PORTUGAL

La seule proposition avancée actuellement par le gouvernement portugais (qui d'ailleurs n'a pas encore présenté sa position officielle), concernant indirectement les domaines de la CJAI, vise le complet achèvement de la libre circulation des personnes, dans tous ses aspects. A ce propos, il a également pris en considération les dispositions découlant de l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen.

9. ROYAUME-UNI

Le gouvernement britannique a présenté le 2 mars 1995 un mémorandum sur les problèmes de la défense européenne à la C.I.G. de 1996, donc essentiellement pour ce qui est relatif au 2ème pilier. Dans ce contexte, la seule remarque qui touche aussi le 3ème pilier est celle qui a été apportée par le discours de M. HURD le 12 janvier 1995, à l'Institut français pour les relations internationales, quand il a réaffirmé la position de son gouvernement de garder l'actuelle répartition de compétences entre le pilier communautaire et les 2ème et 3ème piliers du T.U.E. En définitive, le Royaume-Uni est de l'avis que la coopération intergouvernementale est en mesure d'atteindre les objectifs envisagés dans le titre VI du T.U.E., sans qu'il soit nécessaire de faire recours aux institutions communautaires.

10. SUEDE

Bien qu'il n'y ait pas de document officiel du gouvernement suédois, on connaît déjà certaines démarches qu'il souhaite entreprendre. En particulier, au regard du rôle du Parlement européen qui, à ses yeux, devrait être accru afin d'améliorer le contrôle démocratique également dans les domaines relevant de la coopération intergouvernementale. En outre, une attention particulière doit être accordée, à son avis, aux mesures destinées à lutter contre la fraude internationale et contre toute forme de discrimination, en particulier contre le racisme et la xénophobie.

III. LES POSITIONS DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

1. LE PARLEMENT EUROPEEN

Le Parlement européen a étayé sa position sur les modifications à apporter au Traité de l'Union européenne lors de la Conférence intergouvernementale avec la Résolution sur le fonctionnement du T.U.E. dans la perspective de la C.I.G. de 1996 (mise en oeuvre et développement de l'Union) adoptée le 17 mai 1995.

Une partie importante des efforts concernant les modifications du T.U.E. devra être consacrée à la mise en place d'une action efficace dans les affaires judiciaires et intérieures. Les développements que le Parlement européen souhaite mettre en oeuvre dans les domaines de la justice et des affaires intérieures peuvent se lire, de façon synthétique, comme suit:

- (1) ces domaines ne devraient plus être dissociés de politiques connexes qui relèvent du champ d'application du T.C.E.;
- (2) les décisions relatives à la politique d'asile, au franchissement des frontières extérieures des Etats membres et au contrôle de ce franchissement, à la politique d'immigration, à la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers et à la lutte contre la toxicomanie devront être progressivement communautarisées;
- (3) le rôle d'EUROPOL devra devenir de plus en plus important dans la lutte contre la grande criminalité internationale et à cette fin il faudra donner à cet organisme les pouvoirs d'action nécessaires;
- (4) il demeure toujours primordial, dans les intentions du Parlement européen, d'élargir et d'assouplir dès que possible le recours à la procédure de "passerelle" prévue à l'article K.9 du T.U.E. (en particulier, le Parlement propose d'élargir la portée de l'article K.9 à tous les domaines énumérés à l'article K.1, y compris les points 7 à 9, à l'heure actuelle exclus);
- (5) adoption de la majorité qualifiée au sein du Conseil pour l'adoption de ces actes;
- (6) il serait souhaitable de supprimer les restrictions apportées au droit d'initiative et d'exécution de la Commission;

- (7) il y aurait lieu, en outre, de renforcer les rôles de la Cour de Justice, de la Cour des Comptes et du Parlement européen dans ces domaines;
- (8) enfin, eu égard à l'intégration graduelle du troisième pilier, **les accords de Schengen devraient être progressivement intégrés dans la politique de l'Union.**

En particulier, la Résolution du 17 mai 1995 se penche sur la nécessité de maintenir et de renforcer le cadre institutionnel unique et, par conséquent, d'arriver à une unification des traités existants, moyennant, entre autres, l'inclusion dans le système communautaire, de la PESC (titre V du T.U.E.) et de la CJAI (titre VI), tout en permettant que certains éléments spécifiques des anciens "piliers" soient maintenus dans certains cas et seulement pour une période transitoire prédéterminée.

De plus, la Cour de Justice devrait jouer son rôle de contrôle judiciaire des actes dans tous les domaines de l'activité de l'Union européenne, y compris tout ce qui aujourd'hui relève des 2ème et 3ème pilier.

2. LE CONSEIL

Dans son rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne, le Conseil consacre la dernière partie de ce document à la mise en oeuvre du titre VI. Le Conseil constate d'abord que le premier bilan de l'application des dispositions concernant la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures est tout à fait insuffisant.

En premier lieu, le plan d'action approuvé par le Conseil européen de Bruxelles en décembre 1993 n'a pas été complètement appliqué. En outre, il y a eu un usage extrêmement réduit des nouveaux instruments normatifs prévus au titre VI du T.U.E. En fait, le Conseil a largement utilisé les instruments classiques de la coopération intergouvernementale, à savoir les déclarations, les recommandations et les résolutions.

De plus, le Conseil souligne le fait que les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre du titre VI tiennent aussi à la délimitation imprécise des compétences propres de la Communauté et à la multiplicité des structures retenues jusqu'à l'heure actuelle. Dans les articles du T.U.E. il n'y a pas, dans les domaines de la CJAI, d'objectifs précis ni de délais contraignants.

En ce qui concerne les procédures décisionnelles et les structures, le Conseil a constaté que:

- (1) il n'a pas été fait recours à la possibilité de vote à la majorité qualifiée ouverte par le traité;
- (2) la structure à cinq niveaux (c'est-à-dire Conseil, Coreper, Comité K.4, groupes de directeurs, groupes de travail) s'est avérée très lourde et a ralenti la processus décisionnel;

- (3) compte tenu de ces difficultés il conviendrait de réapprecier la fonction des groupes de directeurs et des groupes de travail placés auprès du Comité K.4;
- (4) il faudra tenir compte aussi des dispositions des articles K.3, paragraphe 2 et K.4, paragraphe 2, qui donnent à la Commission la possibilité de jouer un rôle important dans la mise en oeuvre du titre VI.

3. LA COMMISSION

Dans son rapport sur le fonctionnement du T.U.E., la Commission européenne a remarqué que, au regard de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, *"l'inefficacité n'est pas seulement due au manque de cohérence du cadre institutionnel"*, mais on a dû constater aussi une *"inadéquation des instruments disponibles, aggravée par l'extrême lourdeur des processus de décision et l'absence totale de transparence"*.

Selon la Commission, la Conférence intergouvernementale pourrait être l'occasion de revoir fondamentalement le dispositif. Tout en remarquant que, à ce jour, le Conseil n'a que très peu utilisé les nouveaux instruments prévus au titre VI du T.U.E. (en fait, il n'a adopté aucune position commune, il s'est limité à adopter deux actions communes et un texte d'une convention relative à l'extradition simplifiée concernant les personnes qui y consentent), mais a préféré plutôt se servir des moyens traditionnels de la coopération intergouvernementale, à savoir résolutions, recommandations et conclusions, la Commission a indiqué deux sortes de problèmes qui ont déterminé l'imparfait fonctionnement du 3ème pilier. Selon l'opinion de la Commission, **il y a des problèmes liés aux instruments juridiques utilisés et des problèmes liés aux méthodes mises en place.**

En ce qui concerne les instruments juridiques, leur efficacité est affaiblie par les éléments suivants:

- (1) l'incertitude sur la nature juridique des positions et des actions communes;
- (2) les difficultés liées à l'entrée en vigueur (souvent lente et compliquée) des conventions;
- (3) l'exigence d'unanimité pour tous les domaines couverts par le titre VI qui s'est révélée, en effet, paralysante;
- (4) le manque de contrôle de l'exécution et de l'interprétation des actions entreprises.

Quant aux problèmes liés aux méthodes utilisées, ils méritent certaines observations:

- (1) l'initiative des actions communes, qui relève de la compétence des Etats membres et, pour les domaines autres que la coopération judiciaire pénale, douanière et policière, de la Commission, n'a été utilisée qu'une fois par un Etat membre autre que celui exerçant la présidence et deux fois par la Commission;
- (2) la transparence des initiatives et la consultation du Parlement européen telles qu'envisagées dans le titre VI ne semblent pas être suffisantes pour assurer un véritable

et efficace contrôle démocratique des actes adoptés par le Conseil dans les domaines de la justice et des affaires intérieures;

- (3) en outre, les structures de travail dans ces domaines, qui s'échelonnent sur cinq niveaux au lieu des trois habituels dans les affaires communautaires, se sont révélés trop lourds et compliqués.

4. LA COUR DE JUSTICE

Dans son rapport sur certains aspects de l'application du Traité sur l'Union européenne, la Cour de Justice affirme, en premier lieu, la nécessité de sauvegarder la fonction et les prérogatives des organes juridictionnels, afin de maintenir les caractéristiques essentielles de l'ordre juridique communautaire.

Au regard du domaine de la CJAI, la Cour de Justice rappelle que, en vertu de l'article L du T.U.E., les activités de l'Union dans ce domaine échappent, pour l'essentiel, à sa compétence. Par conséquent, il conviendrait d'attirer l'attention de la Conférence intergouvernementale sur les problèmes juridiques qui, selon la Cour, peuvent se présenter à long ou à court terme.

La Cour de Justice précise, dans son rapport, qu'*"il est évident que la protection juridictionnelle des particuliers affectés par les activités de l'Union, spécialement en vertu de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, devrait être assurée et organisée de façon à permettre la cohérence dans l'interprétation et l'application du droit communautaire d'une part et, d'autre part, des dispositions adoptées dans le cadre de ladite coopération"*.

En outre, la Cour estime nécessaire de déterminer les limites des compétences de l'Union vis-à-vis des Etats membres, ainsi que celles de chaque Institution de l'Union. Enfin, en ce qui concerne la mise en oeuvre des décisions prises dans le cadre juridique de l'Union, la Cour est de l'avis qu'il faudra mettre en place des mécanismes appropriés afin de donner une application uniforme à ces décisions.

La Cour de Justice constate, enfin, que la seule convention du type envisagé à l'article K.3, paragraphe 2, sous lettre c, du T.U.E., à savoir la convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'U.E., établie par acte du Conseil du 10 mars 1995, n'attribue aucune compétence à la Cour.

5. LA COUR DES COMPTES

La Cour des Comptes estime que la Conférence intergouvernementale de 1996 devra prendre en considération son rôle dans le système institutionnel institué par le Traité de Maastricht.

En fait, comme la Cour des Comptes le souligne dans son rapport adressé au groupe de réflexion sur le fonctionnement du T.U.E., *"dans un système caractérisé par le partage des*

fonctions législatives et exécutives entre plusieurs Institutions, le statut de la Cour des Comptes a accompagné l'évolution de l'équilibre institutionnel."

Les priorités envisagées par la Cour des Comptes dans le cadre de la C.I.G. sont les suivantes:

- (a) la clarification de certaines compétences, et en particulier les missions de contrôle de la Cour des Comptes, qui entraîne naturellement une précision du champ d'application des compétences de la Cour des Comptes dans des domaines qui, à l'heure actuelle, ne sont pas couverts ou sont seulement partiellement couverts par des dispositions concernant son activité;
- (b) l'amélioration du système actuel de contrôle interne dans les domaines de la gestion communautaire et de la protection des finances communautaires, surtout en matière d'exécution budgétaire.

En ce qui concerne les aspects spécifiques des compétences et missions de la Cour des Comptes, une place importante appartient au contrôle des 2ème et 3ème pilier du T.U.E. (P.E.S.C et C.J.A.I).

Les propositions de la Cour des Comptes peuvent se lire comme suit:

- (1) il est proposé d'abord que la Cour des Comptes soit mentionnée à l'article E du T.U.E. parmi les autres Institutions de l'Union;
- (2) puisque la Cour des Comptes est amenée à contrôler les dépenses dans les 2ème et 3ème piliers [dépenses administratives (articles J.11, par. 2, 1er alinéa, et K.8, par. 2, 1er alinéa) et dépenses opérationnelles (articles J.11, par. 2, 2ème alinéa, 1er tiret, et K.8, par. 2, 2ème alinéa, 1er tiret)] qui sont à la charge du budget des Communautés européennes, il faudrait préciser son rôle dans ces domaines;
- (3) en outre, la Cour des Comptes devrait être mise en condition de mieux contrôler les dépenses qui sont, à travers une clef de répartition, à la charge des Etats membres (par exemple, le budget d'EUROPOL);
- (4) enfin, un rôle de contrôle pourrait être attribué à la Cour des Comptes (bien entendu, dans le respect des compétences des instances de contrôle nationales) dans le cas où les dépenses pour les projets développés dans les 2ème et 3ème piliers demeureraient directement à la charge des budgets nationaux et seraient contrôlées par les instances de contrôle nationales séparément.

IV. DERNIERS DEVELOPPEMENTS

Le Conseil européen de Cannes (26 et 27 juin 1995), "*à la lumière des enseignements qui peuvent être tirés plus d'un an et demi après l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, et compte tenu des défis et des enjeux liés notamment à la perspective d'un*

nouvel élargissement, considère que la réflexion devrait se concentrer sur quelques priorités afin de permettre à l'Union de répondre aux attentes de ses citoyens".

Parmi ces priorités, il y a la nécessité de *"mieux répondre aux exigences de notre temps dans le domaine de la sécurité intérieure et, plus généralement, dans les domaines de la justice et des affaires intérieures"*.

En ce qui concerne EUROPOL, le Conseil européen de Cannes a examiné la nécessité de mettre en place les préparatifs pour cette organisation commune aux pays européens, sans toutefois arriver à des résultats concrets. La question primordiale demeure la levée de l'objection britannique sur la compétence de la Cour de Justice pour régler les litiges relatifs à cette convention. Au regard de la lutte contre la drogue, le Conseil européen a renvoyé au prochain sommet (présidence espagnole) les propositions pour l'adoption d'actions communes dans ce domaine. Suite aux initiatives allemandes, le Conseil européen a cependant décidé de signer la Convention et de commencer à mettre en place les structures nécessaires pour cet organisme. La solution du contentieux sur le rôle à attribuer à la Cour de Justice des Communautés européennes (question sur laquelle le Royaume-Uni garde sa position critique) a été renvoyée après la ratification de la Convention EUROPOL par les Parlements nationaux. A ce propos, les Pays-Bas, qui sont parmi les plus fermes défenseurs du rôle de la Cour de Justice, ont précisé qu'ils ne ratifieraient pas la Convention jusqu'au moment où une décision sera prise sur le rôle que la juridiction communautaire sera appelée à jouer.

Dans ce cadre, le Premier ministre luxembourgeois, M. JUNCKER, a fortement critiqué la tournure prise par les débats sur EUROPOL. Le Président du Parlement européen, M. Klaus HÄNSCH, a également critiqué l'attitude du gouvernement britannique lors du Conseil européen de Cannes : *"En agissant ainsi, le Conseil européen n'a pas été capable de prendre en compte les préoccupations ni les besoins des citoyens d'Europe qui attendent une lutte efficace contre la criminalité internationale"*. En outre, il a ajouté que : *" la procédure appliquée pour EUROPOL est un nouvel exemple de l'inefficacité du troisième pilier: elle montre que la simple coopération intergouvernementale est inadaptée aux problèmes que rencontre l'Europe"*.

Dans la sphère de compétence de la coopération policière doivent nécessairement entrer en tant que priorités : les efforts politiques et juridiques pour réduire les pressions migratoires, la lutte contre l'immigration clandestine et l'utilisation plus aisée de la réadmission en tant que moyen juridique international, la coopération dans le domaine des contrôles aux frontières, un échange d'informations accru entre les services administratifs compétents sur les clandestins et les itinéraires suivis par ceux-ci, le recours aux commissions mixtes bilatérales. En outre, il serait opportun, voire nécessaire, d'avoir une approche coordonnée en ce qui concerne le trafic des stupéfiants, avec une coopération étroite tant policière que douanière portant, entre autres, sur les mesures suivantes :

- échange d'informations sur le trafic des stupéfiants;
- éradication des cultures pour la production des drogues;
- sensibilisation des services douaniers aux techniques de ciblage des frets à risques;
- opérations de contrôles concertés, effectifs et efficaces, du trafic maritime dans le cadre des conventions internationales pertinentes;

- renforcement de l'arsenal judiciaire réprimant le trafic de stupéfiants et respect des engagements internationaux;
- coopération et échanges de renseignements entre services compétents pour lutter contre:
 - le détournement des précurseurs chimiques des stupéfiants;
 - le blanchiment de l'argent.

Encore d'autres actions s'avèrent indispensables au niveau européen pour la prévention et la lutte contre le terrorisme, pour la mise en place d'une efficace coopération administrative policière et douanière afin de combattre les différentes formes de criminalité dans la zone euro-méditerranéenne, y compris dans les domaines de la protection de l'environnement et de la lutte contre la criminalité écologique, de la lutte contre les trafics de contrefaçons et de traitement des différentes formes d'enlèvements d'enfants.

Dans les domaines de la politique d'asile et de la politique d'immigration, on doit citer deux réunions du CIREFI (Centre d'Information, de Réflexion et d'Echange sur les frontières intérieures) qui ont eu lieu avec des experts des pays de l'Europe centrale et orientale (PECO). Les thèmes primordiaux à l'ordre du jour de la réunion ministérielle du 20 juin 1995 ont été : les faux documents, le rapprochement des législations en matière de circulation, le questionnaire sur les pratiques concernant les visas délivrés dans les pays tiers, la réadmission. En outre, on a prévu d'aborder le débat sur la mise en oeuvre de la Déclaration de Berlin concernant la coopération policière et douanière pour lutter contre la criminalité organisée et la création d'une académie de police à Budapest.

V. CONCLUSIONS ET EVALUATION

Au vu de ce qui précède et en raison des propositions faites par les Institutions communautaires et des premières démarches mises en oeuvre par les Etats membres, on peut estimer que les points suivants pourraient figurer comme primordiaux à l'ordre du jour en matière de C.J.A.I. dans le cadre de la C.I.G. de 1996 :

- (1) la communautarisation d'une partie des domaines prévus à l'article K.1 du titre VI (en particulier la politique d'asile, les règles régissant le fonctionnement des frontières extérieures des Etats membres, la politique d'immigration, la lutte contre la toxicomanie, la lutte contre la fraude de dimension internationale et la coopération judiciaire en matière civile);
- (2) l'adoption de la règle de la majorité qualifiée dans le processus décisionnel;
- (3) une définition du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux en la matière;
- (4) l'élimination des ambiguïtés concernant le *nomen legis* des actes adoptés dans ces domaines et une définition précise de leur base juridique;
- (5) un accroissement du rôle de la Cour de Justice et de la Cour des Comptes.

En ce qui concerne l'équilibre interinstitutionnel, il est évident qu'un progrès de l'intégration dans le cadre même du Traité sur l'Union européenne ne peut qu'entraîner une participation plus importante du Parlement européen en tant qu'Institution qui représente les peuples européens, et de la Cour de Justice en tant qu'instance judiciaire qui devrait assurer l'interprétation, la légalité et la conformité avec le Traité des actes adoptés dans ces domaines.

Au regard du processus décisionnel, l'adoption de la règle de la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité pour les actes pris dans les secteurs susceptibles d'être communautarisés, en conséquence de leur inclusion effective dans le T.C.E., et la participation la plus efficace possible du Parlement européen peuvent être considérées comme des points essentiels des projets de modification du 3ème pilier.

* * * * *

(Pour toute information concernant cette fiche contacter M. CAIOLA - Tél. 4818 - Luxembourg).