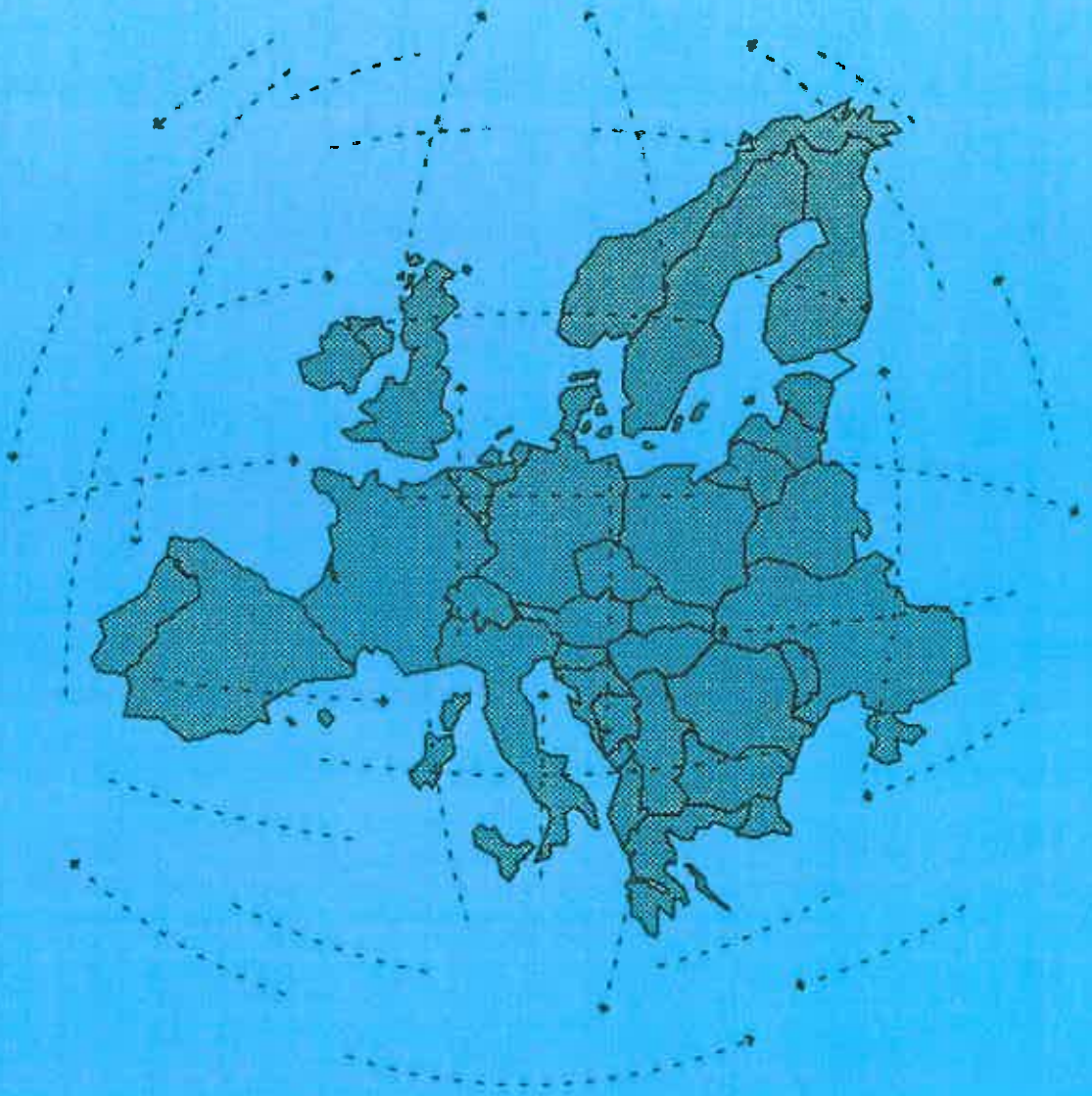
LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996 ET L'AVENIR DU TROISIEME PILIER

Simon Hix



COMMISSION DES EGLISES AUPRÈS DES MIGRANTS EN EUROPE

Document de travail no.20

LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996 ET L'AVENIR DU TROISIEME PILIER

PAR SIMON HIX

CEME Document de travail No 20

INTRODUCTION

En 1996, les quinze Etats membres de l'Union européenne organiseront une Conférence intergouvernementale sur la révision du Traité sur l'Union européenne (1993). Ce Traité a établi la structure à trois piliers de l'Union européenne: le pilier supranational des institutions de la Communauté européenne (premier pilier) et deux piliers intergouvernementaux parallèles traitant de la coopération entre les Etats membres en matière de politique étrangère et de sécurité commune (deuxième pilier) et de justice et d'affaires intérieures (troisième pilier).

Sous le troisième pilier, les Etats membres collaborent dans des domaines tels que notamment l'asile, le contrôle aux frontières extérieures, l'immigration (clandestine) et l'entrée, le séjour des ressortissants de pays tiers. Le Document de travail N° 19 du CEME faisait le point sur les mesures prises dans ces domaines depuis l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne. Ce Document de travail explique le phénomène des Conférences intergouvernementales (Chapitre I), donne un aperçu sur la manière dont fut édifié le premier pilier et son incidence sur les politiques d'immigration et d'asile (Chapitres II et III), et présente les personnes impliquées dans la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996 (Chapitre IV). Le document conclut par des éléments relatifs à l'efficacité et à la responsabilité (Chapitre V).

La prochaine Conférence intergouvernementale (CIG 1996) a pour but de revoir cette structure en pilier en faisant une évaluation de son efficacité et en tentant de proposer des mesures pour améliorer ou changer la structure. Dès aujourd'hui, des rapports sont préparés par les gouvernements et les parlements nationaux d'une part, et au niveau des institutions européennes, d'autre part. Le Parlement européen et le Comité des représentants permanents des Etats membres (COREPER) ont déjà produit des rapports préliminaires exprimant leur désaccord sur le fonctionnement du troisième pilier.

Ce Document de travail reprend en annexe cinq propositions concrètes d'amendement du Traité sur l'Union européenne. La première concerne l'extension des compétences communautaires aux questions relatives à l'élimination des discriminations raciales. Cette proposition est connue sous le nom de "Point de départ" et a été préparée par le Starting Line Group (Groupe ligne de départ). La deuxième proposition, préparée par

l'Immigration and Nationality Research and Information Charity préconise l'octroi de la citoyenneté européenne aux ressortissants de pays tiers résidents légaux. Les trois autres propositions, préparées par le Comité permanent d'experts en droit international en matière de migration, réfugiés et questions pénales aborde des questions telles que la transparence de l'administration européenne, la juridication de la Cour de justice et le contrôle parlementaire.

Ce Document de travail qui est une publication commune du CEME et du Starting Line Group tente d'apporter une contribution au débat sur la CIG de 1996. Sans nécessairement approuver les cinq propositions, les auteurs de ce document estiment que la discussion entre les ONG et les fonctionnaires des gouvernements et autres instances pourrait être approfondie en se concentrant sur des propositions concrètes d'amendement du Traité sur l'Union européenne.

Jan Niessen, CEME

CHAPITRE I
VERS LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996

Depuis le début du processus de l'intégration européenne dans les Traités de Paris et de Rome, des Conférences intergouvernementales (CIG) ont été organisées pour préparer et négocier les principaux changements au niveau des institutions et des traités. Une fois convoquée, une CIG devient une réunion mensuelle des ministres des Affaires étrangères (et dans certains cas, des ministres des Finances) des Etats membres de la Communauté européenne (CE), et ces réunions sont préparées par des groupes de travail hebdomadaires composés de hauts fonctionnaires. L'ordre du jour général d'une CIG est établi par les Chefs d'Etats et de Gouvernements des Etats membres de la CE qui se réunissent au moins deux fois par an en Conseil européen.

Au cours des années de la construction européenne, des CIG ont été à l'origine de la formation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1950-51), de la Communauté économique européenne (1956-57), du Traité de fusion (1964) et des deux Traités budgétaires (1969-70 et 1974-75). En outre, l'institution de la CIG a été ravivée au milieu des années 80 afin de reprendre le processus de l'intégration économique et politique en Europe; tout d'abord avec la CIG qui a précédé l'Acte unique européen (1985-86), et ensuite avec la CIG qui a précédé le Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht) (1990-92).

Les deux CIG du début des années 90 sur l'Union économique et monétaire et sur l'Union politique ont donc établi la structure à trois piliers de l'Union européenne (UE): le pilier "supranational" des institutions de la Communauté européenne (la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil des ministres, le Cour européenne de justice, et la Cour des comptes), et deux piliers parallèles "intergouvernementaux", hors du système institutionnel de la CE, pour la coopération entre les gouvernements de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI). Les dispositions de la PESC étaient une extension des accords intergouvernementaux pour une coopération politique européenne (CPE) qui a vu le jour en 1970, s'est développée et a été formalisée par l'Acte unique européen. Cependant, sous le troisième pilier dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, les politiques d'asile et d'immigration sont devenues pour la première fois une

compétence du système de l'UE. Le Traité sur l'Union européenne a alors élargi au domaine des affaires intérieures la pratique de "coopération intergouvernementale" en matière d'affaires extérieures de l'UE qui évoluaient lentement depuis plus de vingt ans.

Cependant, lorsque le Traité sur l'Union européenne a été signé en février 1992, les gouvernements de l'UE se sont engagés à organiser une nouvelle Conférence intergouvernementale en 1996 pour préparer la prochaine étape de la réforme institutionnelle. L'Article N du Traité sur l'Union européenne stipule que: "Une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres sera convoquée en 1996 pour examiner les dispositions du présent Traité pour lesquelles une révision est prévue"[1]. Le Conseil européen des Chefs d'Etats et de Gouvernements de l'UE en réunion à Corfou en juin 1994 a décidé de mettre sur pied en juin 1995 un Groupe de réflexion sous la Présidence espagnole afin de préparer l'ordre du jour de la CIG de 1996. Ce Groupe de réflexion devrait associer des représentants de la Commission européenne et du Parlement européen en plus des ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'UE[2]. Des rapports à soumettre au Groupe de réflexion sont actuellement préparés par les gouvernements des Etats membres, par la Commission européenne, et par les diverses Commissions du Parlement européen.

La CIG sera convoquée à la fin de l'année 1995. Par contre, la date de clôture de cette Conférence n'a pas encore été fixée. Les deux CIG précédentes nous ont cependant appris que quels que soient les délais, le processus risque très probablement de dépasser les prévisions de presque six mois. L'Acte unique européen est entré en vigueur six mois après la date initialement prévue, et l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne a été retardée d'au moins dix mois. De plus, lorsque le Traité sur l'Union européenne à été signé, une nouvelle CIG a été convoquée pour 1996 avec l'intention spécifique de revoir le fonctionnement du Traité de l'Union européenne trois ans après la date initiale de mise en oeuvre, à savoir janvier 1993. Mais comme la mise en oeuvre du Traité a été retardée jusqu'en novembre 1993, un peu plus de deux années seulement se seront écoulées lorsque la CIG s'ouvrira (et 18 mois seulement lorsque le Groupe de réflexion entamera ses travaux). Ce retard dans la mise en oeuvre signifie donc que la CIG va très certainement dépasser les délais prévus.

Le Traité sur l'Union européenne stipule en outre que la CIG de 1996 reverra la structure des piliers. L'Article B du Traité sur l'Union énonce que:"les politiques et formes de coopération instaurées par le Traité devraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires"[3]. De plus, l'Article C stipule que "L'Union dispose d'un cadre institutionnel unique"[4]. La CIG étudiera donc la possibilité d'intégrer le troisième pilier (ou au moins des parties de ce pilier) dans le corps du Traité CE, ou de laisser traiter les questions de politique intérieure par des accords intergouvernementaux séparés. Lorsqu'un nouveau Traité sur l'UE entrera enfin en vigueur, vraisemblablement en 1997 ou 1998, la Commission européenne, le Parlement européen et la Cour européenne de justice pourraient alors être davantage intégrés dans le développement d'une politique européenne d'immigration et d'asile. Si ce changement ne s'opère pas, les domaines de l'immigration et de l'asile resteront assimilés aux questions "criminelles" telles que le trafic de stupéfiants et le terrorisme, conformément aux dispositions inefficaces et non-démocratiques du pilier intergouvernemental.

CHAPITRE II
IMMIGRATION ET POLITIQUE D'ASILE DANS LA PERIODE AVANT MAASTRICHT

La Conférence intergouvernementale qui a mené à l'adoption de l'Acte unique européen (AUE) s'est tenue entre juin 1985 et février 1986. Au cours de cette CIG, les Etats membres ont accepté d'établir "un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux serait assurée" (Article 8a) au 31 décembre 1992[5]. Bien que la Commission Dooge qui avait préparé la CIG ait souligné que ce programme "Marché Unique" aurait des implications politiques sur le mouvement des personnes entrant et sortant de la CE, l'Acte unique européen n'a prévu aucune disposition pour des politiques communes dans ce domaine. Dans l'AUE lui-même, la législation relative à la libre circulation des ressortissants des pays tiers a été exclue de manière explicite de la procédure d'adoption à la majorité qualifiée (Article 18, para. 2). De plus, dans l'annexe à l'AUE, il est stipulé que "Rien dans ces dispositions n'influencera le droit des Etats membres de prendre des mesures qu'ils estiment nécessaires pour le contrôle de l'immigration des pays tiers, et de combattre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogues et le commerce illicite des oeuvres d'art et des antiquités". Les nouvelles dispositions intergouvernementales de l'AUE en matière de coopération politique européenne (CPE), domaine ne relevant pas de la compétence des institutions communautaires, ont donc été réservées aux questions de politique étrangère et de sécurité.

Cependant, parallèlement aux préparatifs de l'Acte unique européen, la coopération entre les gouvernements européens dans le domaine de l'immigration et de la politique d'asile s'est développée par une série d'accords intergouvernementaux multilatéraux hors du cadre de la Communauté européenne. En 1986, le "Groupe ad hoc Immigration" a été constitué sous la Présidence britannique du Conseil des ministres. Il est composé de fonctionnaires de haut niveau issus des ministères de l'Intérieur et de la Justice des Etats membres, et d'un représentant de la Commission européenne. En 1989, alors que l'Espagne exerçait la Présidence, il a été décidé que les ministres responsables de l'immigration se réuniraient tous les six mois. La Commission participait également comme observateur. De 1986 à nos jours, ces groupes ont adopté un certain nombre de Conventions, Résolutions et Recommandations[6].

Le Groupe Schengen est un autre exemple de coopération intergouvernementale, mais cette fois uniquement entre un nombre limité d'Etats membres.

En juin 1985 l'Accord de Schengen a été signé par la Belgique, la France, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas, suivis ensuite par l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Autriche[7]. Le processus de Schengen a toujours été complètement séparé des institutions et législations de l'Union européenne. L'Accord de Schengen avait pour but premier de faciliter la suppression totale de toutes les barrières intérieures à la libre circulation des personnes et des biens entre les Etats, avec pour conséquence cependant l'apparition de procédures en vue de l'adoption de certaines politiques communes en matière d'immigration et d'asile. Depuis le début, la Commission européenne participe en tant qu'observateur aux réunions du Groupe Schengen; par contre, le Parlement européen et les parlements nationaux ont été écartés des activités du Groupe.

Alors que le Groupe Schengen interprétait le nouvel Article 8a du Traité CE comme impliquant une frontière extérieure unique dans un espace totalement dépourvu de frontières intérieures, les autres Etats membres étaient moins préoccupés par la question politiquement plus dangereuse de la circulation des personnes que par la suppression des obstacles aux capitaux, aux biens et aux services[8]. Cette dissension assez préjudiciable est à l'origine du Conseil européen de Rhodes en décembre 1988 qui s'est penché sur la création d'un nouvel organisme intergouvernemental coordonnant les activités des Etats membres dans ce domaine: le Groupe de Coordinateurs sur la libre circulation des personnes, appelé également "Groupe de Rhodes". Ce groupe, composé de représentants des ministères de l'Intérieur de tous les Etats membres avec la participation informelle de la Commission européenne était responsable de la coordination des activités des nombreux groupes traitant de sujets très divers relatifs à la libre circulation des personnes. Ainsi, le Groupe ad hoc Immigration, les Groupes Trevi, le Groupe d'Assistance Mutuelle, le Comité européen de lutte anti-drogue et le Groupe horizontal.

Lorsque la CIG sur l'Union politique a été lancée en décembre 1990, le Parlement européen et la Commission européenne ont soutenu que cet enchevêtrement d'organismes intergouvernementaux devait tout d'abord devenir plus responsable devant les pouvoirs élus, et ensuite que la meilleure manière d'y arriver était d'inclure ces domaines politiques dans la compétence des institutions communautaires. C'est en réponse à ces demandes que la Présidence luxembourgeoise a proposé quatre options dans un Document de travail de janvier 1991:

1. poursuivre la coopération dans ce domaine hors du cadre de l'Union européenne;
2. faire référence à la coopération dans ce domaine dans le Traité CE, laissant au Conseil la liberté de déterminer ultérieurement les modalités précises d'application;
3. élaborer un ensemble de dispositions dans le Traité, définissant les domaines à couvrir et les différentes procédures de prise de décision à utiliser pour chaque disposition; ou
4. l'intégration totale de cette politique dans les Traités CE en utilisant les procédures communautaires habituelles en agissant dans le cadre légal CE.

Les Pays-Bas, la Belgique, l'Italie et l'Espagne ont préféré la quatrième option. La France et l'Allemagne se sont prononcés pour la troisième à court terme, avec une transition éventuelle vers la quatrième à l'étape suivante de la réforme institutionnelle. Le Portugal a préféré la troisième option. Le Royaume-Uni, l'Irlande et la Grèce ont choisi la deuxième, et le Danemark n'était prêt à accepter que les options 1 et 2. Dans le projet de Traité d'avril 1991, la Présidence luxembourgeoise a alors proposé un compromis des options 2 et 3 où les accords intergouvernementaux seraient intégrés dans le cadre de l'Union européenne mais resteraient totalement séparés du système institutionnel et légal CE[9].

Lorsque les Pays-Bas ont assuré la Présidence du Conseil en juillet 1991, la projet de Traité luxembourgeois a été abandonné pour une structure plus intégrée. Alors que le projet luxembourgeois suggérait un "modèle temple" de l'Union européenne dans lequel les différents piliers intergouvernementaux existeraient parallèlement au pilier de la Communauté européenne, le nouveau projet néerlandais envisageait une "représentation en arbre" dont les différentes branches de la décision politique émergeraient du cadre institutionnel central CE. Le projet néerlandais de Traité sur l'Union européenne proposait donc d'insérer une nouvelle section "affaires intérieures et judiciaires" dans le Traité CE existant. Les initiatives politiques reviendraient à la Commission européenne, le Parlement européen pourrait surveiller chaque étape du processus, et le recours légal pour la mise en oeuvre des politiques et l'arbitrage des conflits seraient du ressort de la Cour européenne de justice[10].

Cependant, cette proposition néerlandaise plus supranationale était vouée à l'échec. Tout d'abord, bien qu'une majorité d'Etats membres fût ouvertement en faveur de la structure "en arbre", une minorité (Danemark, France et Royaume-Uni) s'est fait entendre et a refusé de considérer tout projet qui irait au-delà de la coopération intergouvernementale pour les deux questions relevant de la politique étrangère commune et de la sécurité, et de la justice et des affaires intérieures. Ensuite, le projet néerlandais n'a pas été présenté avant septembre 1991, et à ce moment, même les gouvernements les plus fédéralistes estimaient qu'il était trop tard pour introduire un Traité tout neuf. C'est pourquoi, lors d'une réunion tristement célèbre des ministres des Affaires étrangères le 30 septembre 1991, qualifiée de "dimanche noir" par la presse, le projet néerlandais a été abandonné pour revenir au projet luxembourgeois.

La Présidence néerlandaise a alors poursuivi en proposant une série d'amendements mineurs au projet luxembourgeois. C'est pourquoi les seuls changements significatifs apportés à la section sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures furent les suivants: la création du Bureau européen de police; l'insertion de la référence à la conformité à la Convention européenne de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à la Convention relative au statut des réfugiés; le statut optionnel plutôt qu'obligatoire de l'utilisation du vote majoritaire pour les mesures de mise en oeuvre; le caractère optionnel de l'octroi des pouvoirs à la Cour européenne de justice de régler les litiges relatifs à la mise en oeuvre des conventions; la possibilité de consulter le PE; le transfert des politiques de visas dans le corps principal du Traité dans le cadre communautaire; et enfin, la possibilité d'y insérer également la politique d'asile d'ici fin 1993.

A la suite des CIG de 1984-85 et de 1990-92, des changements importants ont été apportés à la structure de la prise de décision européenne en matière d'immigration et d'asile. L'Acte unique européen a introduit l'objectif de la libre circulation totale des personnes entre Etats membres de la CE, et le Traité sur l'Union européenne a incorporé certains accords multilatéraux destinés à mettre en oeuvre cet objectif dans le cadre de l'Union européenne.

CHAPITRE III
IMMIGRATION ET POLITIQUE D'ASILE DANS LE SYSTEME DE L'UNION EUROPEENNE

Le Titre VI du Traité sur l'Union européenne sur la "Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures" (JAI) énonce les dispositions suivantes "aux fins de la réalisation... de la libre circulation des personnes"[11]. Les Etats membres considéreront les domaines suivants comme des questions d'intérêt commun:

1. la politique d'asile;
2. les règles régissant le franchissement des frontières extérieures de l'UE par des personnes;
3. la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers:
   a. les conditions d'entrée et circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres;
   b. les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres, y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi;
   c. la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres;
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, y compris, si nécessaire, l'échange d'information avec l'Office européen de police (Europol).

Les Etats membres reconnaissent néanmoins que toutes ces questions seront traitées dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950), et de la Convention relative au statut des réfugiés (1951).

Une initiative politique peut être prise par tout Etat membre ou par la Commission européenne dans les domaines visés aux points 1 à 6. Pour les questions 7 à 9, l'initiative politique ne revient qu'aux Etats membres. Une fois l'initiative prise, les Etats membres (réunis en Conseil des ministres de l'Intérieur) peuvent adopter des politiques à l'unanimité

ou en décidant unanimement que les mesures d'application d'une action spécifique commune seront adoptées à la majorité qualifiée. De plus, dans une recommandation aux Etats membres, le Conseil peut décider que la Cour européenne de justice est compétente pour interpréter les dispositions et pour statuer sur tout différend concernant leur application. Statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, le Conseil peut également décider de transférer toute compétence visée aux points 1 à 6 vers le système supranational de prise de décision dans le cadre de la Communauté européenne. Une telle décision signifie l'application de l'Article 100 C du traité (sur l'établissement d'un visa commun à l'UE) aux autres domaines politiques: une décision prise initialement à l'unanimité, après un certain temps (1er janvier 1996 dans le cas de la politique de visa) ne nécessitera plus que la majorité qualifiée. De plus, l'Etat membre assurant la Présidence du Conseil des ministres est responsable pour consulter le Parlement européen et pour répondre aux questions des Membres du PE sur les domaines visés aux points 1 à 9.

Les articles du Traité ont également institué un Comité de coordination (ou "Comité K4") composé de hauts fonctionnaires des ministères de l'Intérieur et de représentants de la Commission européenne. Ce Comité a pour mission de contribuer à la préparation des discussions et décisions du Conseil dans tous les domaines repris ci-dessus, et de formuler des avis à l'intention du Conseil, soit à la requête de celui-ci, soit de sa propre initiative.

Les Etats membres ont également prévu que lors de conférences internationales et dans les organisations internationales telles que les Nations unies, soient exprimées les positions communes arrêtées conformément au titre du Traité sur l'Union européenne. Cependant, ces dispositions n'empêchent pas le développement de formes de coopération "plus approfondies" dans ce domaine entre deux ou plusieurs Etats membres, comme par exemple le Groupe Schengen.

C'est pourquoi le compromis final de la CIG sur l'Union politique et sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures a été plus loin vers l'établissement d'une prise de décision politique supranationale que ne le prévoyait le projet luxembourgeois initial. La Commission européenne a des pouvoirs d'initiative limités en matière législative; le Parlement européen doit être consulté et a le droit de poser des questions; la Cour de justice peut être consultée pour interpréter la mise

en oeuvre des politiques et pour statuer sur tout différend; et certains domaines peuvent être transférés au niveau supranational à une date ultérieure. De plus, bien que formellement hors du système institutionnel communautaire, le fait de placer ce domaine politique dans le cadre général de l'UE signifie que des positions communes sont présentées dans les conférences internationales.

Malgré ces changements, les nouvelles dispositions sont cependant toujours fondamentalement "intergouvernementales", et donc plus proches du type de prise de décision des Groupes Schengen et Rhodes que du cadre institutionnel communautaire. L'unanimité est nécessaire pour l'adoption d'une politique. Les politiques d'immigration et d'asile sont toujours traitées comme des questions "criminelles". En effet, le Comité de coordination n'a fait que remplacer le Groupe de Rhodes que la Commission européenne avait déjà quelque peu influencé. En outre, le Groupe Schengen peut poursuivre ses travaux tant qu'ils ne sont pas en contradiction avec les dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. De manière générale, cependant, ces dispositions établies par la CIG sur l'union politique ne rencontrent pas les revendications initiales pour plus d'ouverture et de responsabilité de la prise de décision européenne en matière d'immigration et d'asile, et sont donc matière à réforme dans la CIG de 1996[12].

CHAPITRE IV
PREPARATION DE LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996

La Conférence intergouvernementale de 1996 soit mènera à une révision fondamentale du Traité sur l'Union européenne, soit réglera les détails laissés en suspens par l'accord de Maastricht. Le niveau des réformes à venir est à ce jour encore peu clair. En tout cas, les dispositions régissant les politiques d'immigration et d'asile peuvent encore être modifiées. L'objectif d'une révision fondamentale serait une "constitutionnalisation" du Traité sur l'Union européenne. Ceci implique la mise en place d'une Union économique et monétaire (avec une monnaie unique et une Banque centrale européenne) et la création d'une "structure institutionnelle unitaire", fondée sur la structure communautaire actuelle plutôt que sur les piliers intergouvernementaux. Cette structure unitaire reviendrait à ajouter les compétences relevant du pilier sur la justice et les affaires intérieures au corps du Traité.

Même si c'est la réforme la moins fondamentale qui est choisie, la section sur la justice et les affaires intérieures sera néanmoins probablement amendée. L'ordre du jour de cette réforme plus limitée est constitué par la liste des "détails en suspens" reprise par le Traité sur l'Union européenne comme devant être réglés par la CIG de 1996. Cette liste prévoit, entre autres, un changement des dispositions suivantes:

1. l'Article B des Dispositions communes sur le statut de la structure en piliers de l'Union européenne;
2. l'Article 189B du Traité CE sur l'étendue des domaines politiques pour lesquels le Parlement européen a un rôle de "co-décision" avec le Conseil des ministres; et
3. l'établissement d'une classification ou d'une hiérarchie des actes de la CE et de l'UE.

A propos de la première question, la réouverture du débat sur la "structure en piliers" (Article B) jetterait au moins le doute sur l'opportunité de laisser les politiques d'immigration et d'asile hors des dispositions centrales du Traité CE. Quant au deuxième aspect, les discussions à propos de l'Article 189B envisageraient la possibilité d'étendre les pleins pouvoirs du Parlement européen aux politique d'immigration et d'asile, même si le pilier sur la justice et les affaires intérieures n'était pas supprimé. Enfin, à propos de la troisième question, le débat général sur l'établissement d'une "hiérarchie des actes CE" impliquerait la définition du partage de

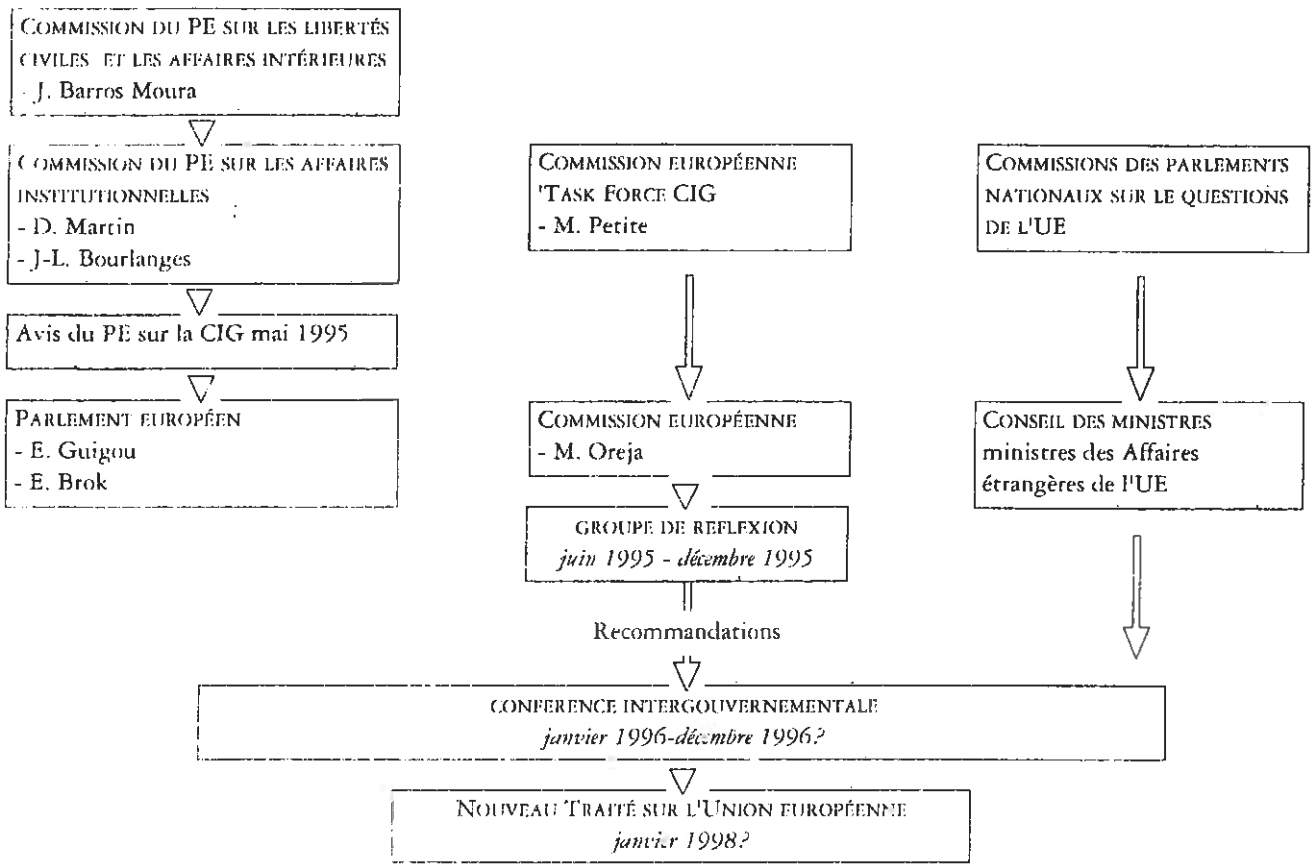
l'autorité entre les niveaux nationaux et européen, et entre les institutions européennes pour les politiques d'immigration et d'asile.

Les participants au Groupe de réflexion de la CIG - le Parlement européen, la Commission européenne et les ministres des Affaires étrangères des Etats membres de l'UE - ont déjà entamé la rédaction de positions préliminaires sur la CIG. Le développement de ces propositions, les différents acteurs impliqués et le calendrier du Groupe de réflexion et de la CIG sont illustrés dans le diagramme 1 ci-dessous.

Marcelino Oreja (Espagne) est le Commissaire européen responsable de la CIG, et Michel Pettite est le Directeur de la Task Force de la Commission chargée de la préparation de la CIG. L'un des deux participera au Groupe de réflexion. Par contre, la Commission n'a pas encore annoncé publiquement quel sera le rôle joué par M. Oreja ou M. Pettite dans le Groupe de réflexion sur les questions de coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Par contre, les positions de certains gouvernements des Etats membres et du Parlement européen commencent à se dessiner dans divers discours, projets de rapports et avis.

Diagramme 1: Préparation, participants et calendrier de la CIG de 1996



Une des premières positions d'un gouvernement de l'UE sur le futur du troisième pilier a été exprimée dans "l'Accord de coalition" des Démocrates chrétiens (CDU) et des Libéraux allemands (FDP)[13]. Le gouvernement allemand prétend que devant l'absence de contrôles aux frontières, la recrudescence du crime international et les pressions pour la libre circulation des personnes, l'UE doit renforcer la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Les aspects principaux de cette coopération devraient être l'établissement d'un Office européen de police (Europol), une législation commune en matière d'asile, une politique commune en matière de réfugiés, et une répartition équitable des réfugiés entre les Etats membres de l'UE. De plus, afin d'atteindre ces objectifs, l'accord de la coalition CDU-FDP recommande explicitement le transfert des accords existants dans le "cadre communautaire" (les institutions de la Communauté européenne) et l'abolition de la structure intergouvernementale en piliers. Cette position ne sera pas seulement celle soutenue par le gouvernement allemand lors de la CIG, mais également celle de Elmar Brok, membre du Parlement européen participant au Groupe de réflexion et membre influent du CDU.

Le Parlement européen a adopté une position semblable à celle du gouvernement allemand mais a également commencé à préparer des propositions plus détaillées en matière de politiques d'immigration et d'asile. En 1984, le PE avait proposé un "Traité de l'Union européenne" qui a été presque entièrement ignoré par la CIG sur l'Acte unique européen. Au cours du processus menant au Traité sur l'Union européenne, le PE a également présenté une série de rapports en faveur de réformes plus fondamentales que celles entreprises finalement dans les deux CIG. Cette fois-ci, cependant, le PE est bien déterminé à ce que la situation évolue différemment. Tout d'abord, avec deux participants dans le Groupe de réflexion, le PE participe formellement à une CIG pour la première fois dans l'histoire de la CE. Ensuite, la PE a décidé de mener une stratégie fondamentalement différente des autres CIG, à savoir proposer une liste de revendications précises (contrairement à sa propre version d'un tout nouveau Traité de l'UE).

En novembre 1990, le PE a décidé que les deux participants à la CIG seraient choisis parmi les membres des deux principaux groupes politiques du PE: le Parti populaire européen (PPE), les chrétiens démocrates, et le Parti des Socialistes européens (PSE). Le PPE a alors choisi Elmar

Brok comme représentant et le PSE Elisabeth Guigou, ancienne ministre aux Affaires européennes du parti socialiste français (et donc signataire du Traité de Maastricht). Ces deux personnes seront chargées de présenter et de défendre la Position finale du PE à la CIG de 1996 qui sera soumise au vote lors de la plénière de mai 1995. La position finale du PE fera le point sur une série de rapports sur la CIG présentés par chacune des Commissions parlementaires, et sera coordonnée par la Commission institutionnelle. Les deux rapporteurs de cette Commission parlementaire responsables de la coordination des rapports préliminaires et de la rédaction de la position finale sont Jean-Louis Bourlanges (Français de l'UDF et membre du Groupe PPE) chargé de l'aspect "mise en oeuvre du Traité sur l'Union", et David Martin (Britannique du Parti travailliste et membre du Groupe PSE), chargé de l'aspect "développement de l'Union".

Deux des rapports préliminaires touchent directement à la réforme des dispositions en vue de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Tout d'abord, dans la Commission des affaires institutionnelles, Laurens Brinkhorst (membre du parti politique néerlandais D'66, membre du Parti européen des libéraux démocrates et réformateurs du PE) est chargé de faire des propositions sur le pilier justice et affaires intérieures pour inclusion dans les rapports de MM. Bourlanges et Martin. Bien que ses propositions finales ne soient pas terminées, il a déjà présenté un document de discussion préliminaire à la Commission institutionnelle fin décembre 1995[14]. Il y défend les points suivants:

1. idéalement, le troisième pilier devrait être supprimé et les compétences prévues par le titre sur la justice et les affaires intérieures devraient être incorporées dans le cadre communautaire;
2. sinon, les dispositions de ce pilier devraient être revues afin de:
   - donner à la Commission le droit d'initiative pour les législations dans tous les domaines politiques couverts par les dispositions existant en matière de justice et d'affaires intérieures;
   - d'accroître les pouvoirs de consultation du Parlement européen;
   - de donner à la Cour européenne de justice la juridiction sans devoir avoir recours au vote à l'unanimité des Etats membres, et;
   - permettre à la Cour des comptes de surveiller les dépenses selon ces dispositions du Traité.

Ensuite, José Barros Moura (du Parti socialiste portugais, membre du PSE) est chargé de rédiger un rapport semblable sur l'aspect justice et affaires intérieures pour la Commission des libertés civiles et des affaires intérieures. Il s'agit de la Commission du PE chargée de surveiller le travail du Conseil des ministres dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. En janvier 1995, cette Commission a adopté "un projet d'avis" présenté par M. Barros Moura qui a fait remarqué que les réunions du Conseil justice et affaires intérieures sous les nouvelles dispositions s'étaient déroulées presque exactement de la même manière que les accords multilatéraux de l'avant-Maastricht[15]. Autrement dit, les politiques ont été adoptées sans consulter le Parlement européen ou les parlements nationaux, et la Commission n' a pas été encouragée à avoir recours à son droit limité d'initiative. Le projet d'avis soutient ensuite que "le troisième pilier ne fonctionne pas de manière satisfaisante", et que les changements suivants s'imposent afin de remédier à la situation:

1. le "principe de la subsidiarité" devrait être appliqué et seules les questions nécessitant une action commune devraient être traitées au niveau européen;
2. les questions estimées pouvoir être traitées au niveau européen devraient être immédiatement abordées dans le cadre du Traité CE;
3. les nouvelles politiques "positives" contre le racisme et la xénophobie devraient constituer un partie importante de la politique dans ce domaine;
4. un plan d'action strict dans tous les domaines couverts par les dis positions en matière de justice et d'affaires intérieures devrait être inséré dans le Traité avec l'an 2000 comme limite;
5. un lien clair devrait exister entre les activités du Groupe Schengen et l'action de l'UE dans ce domaine;
6. le PE devrait être impliqué à toutes les étapes politiques dans ce domaine, y compris par une consultation lors de la session plénière, et par des pouvoirs de surveillance des Commissions parlementaires impliquées;
7. il faudrait octroyer aux parlements nationaux de nouveaux pouvoirs pour surveiller l'action intergouvernementale dans ce domaine;
8. le droit d'initiative de la Commission devrait être élargi à tous les domaines politiques en matière de justice et d'affaires intérieures.

Enfin, à propos du volet sur les droits de l'homme de la CIG, le Conseil des ministres de la justice et des affaires intérieures a, en avril 1994, demandé à la Cour européenne de justice de donner un avis sur la question de savoir si l'accession de la Communauté à la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (CEDH) serait compatible avec le Traité CE. La réponse de la Cour de justice sera prise en considération par la CIG. Dans ce domaine, la CIG va donc considérer s'il est nécessaire d'amender le Traité afin de permettre à la Communauté d'accéder à la CEDH, ou si l'Union devrait adopter sa propre déclaration de droits. Dans les deux cas, plutôt que de demander simplement aux gouvernements de l'UE d'agir conformément à la CEDH dans des domaines relevant de la justice et des affaires intérieurs, l'Union aurait désormais le pouvoir de superviser la protection des droits de l'homme dans les Etats membres.

En plus de ces dispositions générales touchant aux droits de l'homme, la CIG pourrait également proposer d'incorporer d'autres dispositions plus spécifiques contre le racisme et la xénophobie dans le Traité CE. En juin 1986, la Commission, le Parlement européen et la Conseil ont adopté une "Déclaration commune contre le racisme et la xénophobie". Bien que le Parlement européen ait inclus cette déclaration dans ses rapports aux CIG sur l'Union politique, elle n'a eu aucun impact sur les dispositions finales reprises dans le Traité sur l'Union européenne. Contrairement à la révision du dernier Traité, le Parlement européen pourra désormais présenter la même position au Groupe de réflexion pour la CIG de 1996.

En outre, les gouvernements des Etats membres se sont engagés à mener une politique pro- active contre les discriminations raciales. Lors du Conseil européen de Corfou en juin 1994, les chefs d'Etats et de gouvernements de l'UE ont soutenu une initiative franco-allemande et mis sur pied une "Commission consultative" chargée de rédiger un ensemble de propositions dans les différents domaines de l'éducation et de la formation, de l'information et des médias, et de la police et de la justice. Le rapport provisoire de la Commission consultative a été discuté lors du Conseil européen des chefs d'Etats et de gouvernements de l'UE qui s'est tenu à Essen en décembre 1994. Le rapport final de cette Commission qui "élaborera une stratégie globale de l'Union contre le racisme et la xénophobie" sera adopté lors du Conseil européen de

Cannes en juin 1995[16]. Ce rapport stipule que l'Union européenne "devrait faire en sorte que les membres des minorités qui résident légalement depuis cinq ans dans un des Etats membres bénéficient des mêmes droits/obligations et de la même liberté de circulation que les citoyens de l'Union européenne". Le rapport favorise en outre "l'inclusion dans le Traité sur l'Union européenne d'articles destinés à étendre la compétence de la Communauté à l'élimination de toute forme de discrimination basée sur la race, l'origine ethnique ou la religion"[17]. La réunion de Cannes des chefs d'Etats et de gouvernements de l'UE marquera également le début des travaux du Groupe de réflexion de la CIG de 1996. Elisabeth Guigou, membre du Parlement européen participant à ce Groupe, entend relier les propositions de la Commission consultative à la CIG de 1996 afin de tenter d'établir au niveau européen des pouvoirs de décision permettant d'intervenir dans les programmes nationaux des gouvernements en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie[18].

CHAPITRE V
CONCLUSION: A LA RECHERCHE D'EFFICACITE ET DE RESPONSABILITE

La définition des politiques d'immigration et d'asile au niveau européen risque de changer significativement après la Conférence intergouvernementale de 1996. La structure actuelle dans laquelle des politiques sont définies par des accords intergouvernementaux entre les ministres de l'Intérieur de l'UE sous le troisième pilier du Traité sur l'Union européenne présente les mêmes faiblesses que les Groupes Schengen et de Rhodes. Tout d'abord, l'objectif de la liberté de circulation des personnes entre les Etats membres de l'UE n'a pas été développé significativement par les dispositions du Traité sur l'Union européenne. Il s'agit d'une question d'efficacité politique qui, selon le Traité sur l'Union européenne, doit être abordée par la CIG. Ensuite, le problème du contrôle légal des politiques par les parlements nationaux et/ou du Parlement européen reste en suspens. Il s'agit d'une question de responsabilité qui doit également être abordée par la CIG à la demande des membres des parlements nationaux et européen.

C'est pourquoi la réforme du pilier de l'Union européenne sur la justice et les affaires intérieures sera un des aspects abordés par le Groupe de réflexion de la CIG qui commence ses délibérations en juin 1995. La Commission européenne et les représentants du Parlement européen participant au Groupe de réflexion risquent de se prononcer en faveur de l'abolition du troisième pilier et du transfert salutaire des compétences en matière de justice et d'affaires intérieures vers le cadre général de la CE. Certains gouvernements des Etats membres peuvent cependant proposer une solution "à géométrie variable" selon laquelle les politiques d'immigration et d'asile seraient adoptées conjointement par le biais du cadre CE pour plusieurs Etats membres "centraux", et par un accord intergouvernemental parallèle (quelque peu similaire aux dispositions existantes pour la justice et les affaires intérieures) pour le reste de l'Union. De plus, une minorité d'Etats membres comme la Grande-Bretagne et le Danemark seront très peu disposés à permettre le transfert de toute compétence en matière d'immigration ou d'asile aux institutions de la CE.

Cependant, l'argument le plus fort avancé par la Commission européenne et le PE est que l'efficacité et la responsabilité politiques ne peuvent être atteintes que par un processus de décision supranationale en

matière de politique d'immigration et d'asile. Si les accords intergouvernementaux subsistent, la règle de l'unanimité freinera tout progrès réel vers la libre circulation des personnes, et les parlements nationaux et européen ainsi que les cours de justice ne pourront pas surveiller correctement le travail des ministres de l'Intérieur. De plus, si les compétences ne sont transférées que partiellement aux institutions européennes pour un groupe "central" d'Etats, les différents niveaux d'intégration politique se transformeront en une structure de décision toujours plus complexe, et risqueront de créer des obstacles à la circulation des personnes entre le groupe "central" et les pays périphériques. Par contre, dans le cadre institutionnel CE, l'initiative des politiques par la Commission et le recours à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres contribueraient à une mise en oeuvre plus efficace de la libre circulation. Cela permettrait au Parlement européen et à la Cour européenne de justice de superviser l'ensemble des politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et permettrait la coordination au niveau européen d'une politique positive de lutte contre le racisme et la xénophobie.

(Note de l'auteur: le manuscrit a été terminé le 1er mai 1995)

NOTES

1. Conseil des Communautés européennes/Commission des Communautés européennes (1992) Traité de l'Union européenne, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 138.
2. Conseil des Ministres de l'Union européenne (1994) Conseil européen de Corfou, 24-25 juin 1994; Conclusions de la Présidence.
3. Conseil des Communautés européennes/Commission des Communautés européennes, op. cit., p. 8.
4. ibid., p. 8, insistance.
5. Journal Officiel des Communautés européennes (1987) L'Acte unique européen, N° L 169, 39 juin 1987, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
6. T. Bunyan & F. Webber (1995) Coopération intergouvernementale sur l'immigration et l'asile, Document de travail CEME N° 19 (Bruxelles, 1995)?
7. L'Accord de Schengen est entré en vigueur le 26 mars 1995.
8. Voir A. Cruz (1993) Schengen, Group ad hoc Immigration et autres instances intergouvernementales européennes en vue d'une Europe sans frontières, Document de travail de CEME N° 12 (Bruxelles, 1993).
9. Conseil des ministres des Communautés européennes (1991a) Non-paper de la Présidence luxembourgeoise - Articles du projet de Traité en vue de l'union politique, 12 avril 1991.
10. Conseil des ministres des Communautés européennes (1991b) Projet de Traité de la Présidence néerlandaise "Vers l'Union européenne", 24 septembre 1991, chapitre 10, Article 220a.
11. Conseil des Communautés européennes/Commission des Communautés européennes, op. cit. pp. 131-5. Voir également A. Dummett & J. Niessen, Immigration et citoyenneté dans l'Union européenne. Document de travail de CEME N° 14 (Bruxelles, 1993).
12. A propos du fonctionnement du pilier sur la justice et les affaires intérieures, et pour une liste complète des résolutions et recommandations des ministres de la Justice et de l'Intérieur de l'UE à propos des dispositions du "troisième pilier", voir le Document de travail de CEME précédent celui-ci.
13. Christlich Demokratische Union/Freie Demokratische Partei (1994) Koalitionsvertrag, Bonn, p. 45.
14. Agence Europe, N° 6380, 16 décembre 1994.
15. Commission du Parlement européen des libertés publiques et des affaires intérieure (1995) Projet d'avis sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne en prévision de la Conférence intergouvernementale de 1996, 26 janvier 1995, PE 210.525, Bruxelles: Parlement européen.
16. Conseil des ministres de l'Union européenne (1995), Conseil européen de Essen, 9-10 décembre 1994: conclusions de la Présidence.
17. Commission consultative "Racisme et xénophobie", Activités de la Commission consultative "Racisme et xénophobie". rapport final (SN 2129/95).
18. Groupe parlementaire du Parti des socialistes européens (1995). Document de réflexion d'Elisabeth Guigou sur les discussions du groupe de travail sur la Conférence intergouvernementale de 1996, 31 janvier 1995.

ANNEXE
PROPOSITIONS DE REVISION DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE A LA CIG DE 1996

1. Le Point de Départ

Le Point de Départ constitue une proposition d'amendement du traité instituant la Communauté Européenne dans le cadre de la conférence intergouvernementale de 1996 et cela en vue de remédier à un défaut manifeste du traité de Rome qui est muet concernant le racisme et la xénophobie.

Il n'est peut-être pas surprenant qu'un peu plus d'une décennie après la seconde guerre mondiale, les auteurs du traité de Rome n'aient pas jugé nécessaire d'y inclure la moindre interdiction de discriminer en raison de la race, de l'origine ethnique ou de la religion. La mémoire des horreurs que la haine raciale et religieuse avait engendrées était encore trop récente. Malheureusement, ces dernières années ont vu resurgir des manifestations de racisme et de xénophobie à un degré difficilement imaginable en 1957. La violence raciale fait partie de l'actualité quotidienne. Des individus ou des organisations incitent à la haine des Juifs, des Musulmans, des noirs, des étrangers, des demandeurs d'asile, des tziganes et gitans et de groupes ethniques particuliers. Si ces manifestations de haine sont publiquement dénoncées, il existe néanmoins un problème tout aussi important à résoudre, à savoir la discrimination quotidienne dont souffrent un grand nombre de personnes vivant en Europe à qui l'on refuse, en raison de leur race, religion ou origine nationale, sociale ou ethnique l'accès aux droits fondamentaux que constituent l'emploi, un logement décent, et le bénéfice des autres biens ou services sociaux.

Tous les états membres de l'Union Européenne ont ratifié la Convention des Nations Unies concernant l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (à l'exception de l'Irlande qui est tenue de le faire). Ils ont aussi ratifié la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont l'article 14 garantit la jouissance des droits et libertés reconnus dans la convention sans distinction aucune fondée sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, tandis que l'article 9 garantit la liberté de manifester sa religion. Tous les Etats membres condamnent sous l'une ou l'autre forme dans leurs lois et constitutions le racisme. Il ne devrait donc, en principe pas exister d'obstacle pour procéder à un amendement du traité dans le sens suggéré.

En outre, au niveau communautaire, tous les états membres ont accepté d'inclure des clauses de non discrimination dans les accords d'association avec les pays tiers. Il existe des restrictions communautaires sur le plan des activités télévisées et radio diffusées à caractère raciste. En 1986, tous les états membres ont conjointement avec le Conseil des Communautés, la Commission et le Parlement, adopté la Déclaration Solennelle contre le Racisme et la Xénophobie. En 1990, le Conseil des Ministres adopta une résolution sur ce sujet. La Commission Européenne a depuis quelques années exprimé sa préoccupation dans le domaine de l'assistance aux travailleurs migrants et ce en améliorant leurs droits et leurs chances au sein de l'UE. Dans son Livre Blanc sur la Politique Sociale (COM(4)333), la Commission va même plus loin en encourageant de manière implicite la séparation de la politique de non discrimination de la politique d'immigration. Il y est proposé en effet que: "à la prochaine opportunité de révision des traités, il devrait sérieusement être envisagé d'y insérer une référence explicite à la lutte contre la discrimination sur la base de la race, de la religion, de l'âge ou d'un handicap".

Le projet Point de départ ne prétend pas exclure la possibilité de combattre d'autres types de discrimination que ceux qui y sont mentionnés. Cette proposition fut rédigée en 1994 par un groupe d'experts indépendants, préoccupés par le besoin urgent de combattre le racisme et la xénophobie. Dans le texte relatif à la proposition d'amendement suggérée, la partie 1A placerait l'élimination de la discrimination parmi les objectifs et principes de la Communauté Européenne. L'article 3(u) l'inclurait, quant à lui, dans les activités définies par la Communauté. La situation présente en Europe requiert que l'UE puisse souscrire sans délai cette position de principe non-équivoque et utilise les pouvoirs qui seraient octroyés par les institutions communautaires pour combattre la discrimination raciale.

Il pourrait être invoqué que ce principe et les types de pouvoir y afférents sont déjà prévus de manière implicite par le traité de Maastricht; en effet la proposition de projet de directive connue sous le nom de "Ligne de Départ" soutient qu'il en est ainsi et a reçu le large soutien du PE, d'un certain nombre de juristes, du Forum Européen des Migrants et de nombreuses organisations dans les Etats Membres de l'UE.

Quoi qu'il en soit, que cette compétence existe ou non, il est d'une importance vitale que la possibilité d'amender le Traité en 1996 pour y inclure explicitement le rejet de racisme, ne soit pas manquée. Manquer d'inclure cet amendement serait perçu comme un recul sur le plan des droits de l'homme, plutôt qu'un status quo maintenant que la Commission elle même a soulevé la question.

Proposition d'amendement du traité instituant la Communauté Européenne

a. Article 3u à insérer à l'article 3

l'abolition de toute discrimination entre personnes ou groupes de personnes, citoyens ou non de l'Union, fondée sur la race, la couleur, la religion ou l'origine nationale, sociale ou ethnique, et la promotion de relations harmonieuses entre ces personne ou groupe de personnes.

b. Nouvelle Partie I A. "Non Discrimination" à insérer entre la Première Partie et la Deuxième Partie

Art x

Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B, arrête, par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue d'abolir toute discrimination entre personnes ou groupes de personnes, citoyens ou non de l'Union, fondée sur la race, la couleur, la religion ou l'origine nationale, sociale ou ethnique.

2. Les ressortissants de pays tiers

a. Le problème actuel de l'inégalité de traitement

Les ressortissants de pays non-membres qui résident légalement dans l'Union européenne (ressortissants de pays tiers) ne bénéficient pas de tous les droits accordés par la législation communautaire aux citoyens de l'Union. La législation communautaire ne leur accorde:

- aucun droit de se déplacer ou de séjourner librement dans l'Union;
- aucun droit de vote ou de se présenter comme candidat aux élections municipales ou du Parlement européen.

En d'autres mots, l'Union les traite comme des citoyens de seconde classe. Ceci met en doute l'engagement pris par l'Union pour l'élimination de la discrimination raciale, du racisme et de la xénophobie, et en faveur de l'intégration des migrants installés.

Dans le Livre Blanc sur la politique sociale européenne (COM (94) 333 du 27 juillet 1994), la Commission européenne souligne que "l'action menée dans le domaine de la politique d'insertion fait partie intégrante de cette nécessité plus vaste qu'est la promotion de la solidarité et de l'insertion au sein

de l'Union. A cette fin, les politiques d'insertion doivent être axées de manière constructive sur l'amélioration de la situation des ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire de l'Union et prévoir des mesures allant dans le sens d'un renforcement de leurs droits par rapport à ceux des citoyens des Etats membres".

Le Livre Blanc reconnaît que "Un marché intérieur sans frontières au sein duquel la libre circulation des personnes est garantie implique logiquement que les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire de l'Union puissent y circuler librement afin d'exercer une activité économique".

La population de l'Espace Economique Européen (l'EEE, qui regroupe les quinze Etats membres de l'Union européenne plus l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège) compte environ 370 millions d'habitants, dont 344 millions vivent dans l'Union. Le 1er janvier 1992, seize millions, soit 4% des habitants de l'EEE étaient ressortissants d'un pays autre que celui où ils résidaient (également 4% dans l'UE, ce qui représente presque 15 millions). Deux tiers de ces non-nationaux étaient ressortissants de pays non-membres de l'EEE (Rapport Rapid d'Eurostat sur la population et les conditions sociales - 1994/7). L'égalité devrait être accordée:

- en libéralisant la législation sur la naturalisation dans l'Union, ou
- en octroyant la citoyenneté de l'Union aux ressortissants de pays tiers.

b. Politique de naturalisation

Une solution qui permettrait aux ressortissants de pays tiers résidents légaux d'avoir les mêmes droits que les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne est de leur permettre d'acquérir la nationalité du pays où ils résident. Dans la législation internationale, les Etats ont le droit de déterminer quels sont leurs ressortissants. Dans une Déclaration annexée au Traité de l'Union européenne, l'Union exprime son adhésion à ce principe, en affirmant que "la question de savoir si une personne à la nationalité de tel ou tel Etat membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'Etat concerné".

Les critères d'octroi de la nationalité varient considérablement d'un Etat membre à l'autre. Certains Etats permettent aux migrants admis légalement de se naturaliser après cinq ans de séjour. D'autres réclament le double au minimum et imposent des conditions supplémentaires très strictes. La plupart des Etats membres sont évidemment très réticents pour renoncer à leur souveraineté nationale et confier ces questions à la compétence communautaire à propos d'un dossier qui suscite de telles réactions.

C'est pourquoi il ne semble pas très réaliste d'espérer que l'égalité des droits pour les ressortissants de pays tiers puisse être acquise dans l'Union par un accès plus aisé à la naturalisation dans les différents Etats membres.

c. Citoyenneté européenne

Le Traité de l'Union européenne a introduit un nouveau concept, celui de la citoyenneté de l'Union. Une de ses caractéristiques est qu'il fait office de complément plutôt que de remplacement de la nationalité individuelle existante. C'est pourquoi la citoyenneté de l'Union pourrait facilement englober les ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union sans qu'ils doivent pour autant avoir la nationalité d'un Etat membre.

La citoyenneté de l'Union couvre trois types de droits et cela signifie que les ressortissants de pays tiers de l'Union bénéficieraient également de ces droits, à savoir:

- le droit de se déplacer et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres;
- le droit de vote et de se présenter comme candidat aux élections municipales et européennes;
- le droit à la protection des autorités diplomatiques ou consulaires de tout Etat membre.

d. Les Conférence intergouvernementales de 1996

Les ressortissants de pays tiers ont, depuis le début des Communautés européennes, joué un rôle important dans sa prospérité. Il est juste de réclamer qu'ils ne soient plus traités comme des citoyens de seconde classe.

Les Conférence inter-gouvernementales de 1996 sur la révision du Traité établissant les Communautés européennes offrent une occasion idéale d'apporter un amendement qui accorderait la citoyenneté de l'Union aux ressortissants de pays tiers après cinq années de séjour légal dans un des Etats membres.

3. Amendements concernant la transparence de l'administration européenne

Au cours de la Conférence intergouvernementale de Maastricht de 1992, les chefs des gouvernements des douze États membres de la Communauté européenne ont adopté la "déclaration relative au droit d'accès à l'information".

Il est prévu dans cette déclaration que "la transparence dans le processus d'élaboration des décisions renforce le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public dans l'administration". Le Préambule ainsi que l'article A du Traité sur l'Union européenne réaffirment la nécessité que les décisions "soient le plus proche possible des citoyens". Sans la promotion de la "transparence dans le processus décisionnel", c'est-à-dire si l'on ne veille pas à assurer aux débats et aux décisions la plus large publicité possible, les citoyens ne participeront jamais au processus de décision.

a. Insertion d'un nouveau paragraphe après l'article 8E du Titre II, rédigé comme suit:

"8F. Les citoyens de l'Union ont un droit d'accès aux informations détenues par les institutions. Conformément à la procédure prévue à l'article 189B, le Conseil précise les catégories d'informations qui ne peuvent pas être transmises aux citoyens ainsi que les motifs pour lesquels l'accès leur est refusé".

Explication

L'amendement A.I transpose le principe de la transparence de manière à assurer aux citoyens l'accès aux informations dont disposent les institutions. En vertu de l'article 8 du Traité CE, les citoyens de l'Union bénéficient de la "citoyenneté européenne" ; selon l'article 8, alinéa 2, ils "jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent Traité". Les citoyens de l'Union devraient avoir accès aux informations dont disposent les institutions afin d'être directement tenus informés des droits et des devoirs qui sont les leurs en application de l'article 8, alinéa 2. Ils doivent également avoir accès à ces informations afin de pouvoir à la fois suivre et participer au développement du droit communautaire. Cette disposition supplémentaire (article 8F) est destinée à remplir ce double objectif. L'article 8F tend à rendre opérationnel un aspect fondamental de l'accès du public à l'administration européenne. Un principe d'une telle importance devrait figurer dans le Traité même, sans être relégué dans les dispositions de procédure interne des institutions, comme c'est actuellement le cas des règles de procédure du Conseil et de la Commission.

Toutefois, au nom de l'intérêt public européen, la règle générale de l'accès du public à l'information est assortie d'exceptions destinées à protéger certaines catégories d'informations. Tous les régimes nationaux réglementant l'accès aux documents administratifs contiennent des dérogations. Ces exceptions sont généralement fondées sur la sécurité publique, la protection du secret industriel et commercial

et la protection de la vie privée. Ces exceptions devraient être définies avec précision et prudence, conformément à la procédure prévue à l'article 189B du Traité.

b. Insertion d'un troisième paragraphe dans l'article K.3, rédigé comme suit :

"Les propositions formulées pour l'adoption d'une position commune ou d'une action commune, ainsi que les mesures d'application, et des projets de convention ainsi que leurs mesures d'exécution, conformément aux paragraphes 2 et 3 de cet article, doivent être publiées au Journal Officiel trois mois avant leur adoption par le Conseil. Après leur adoption par le Conseil, les décisions sont publiées au Journal Officiel".

Explication

L'amendement proposé dans la partie A.I concerne l'accès du public à la Communauté alors que celui qui est énoncé dans la partie A.II traite de la transparence des questions visées dans le Titre VI du Traité sur l'Union.

La première phrase de cet amendement garantit l'information des citoyens des États membres sur les décisions que le Conseil envisage d'adopter. Les citoyens pourront ainsi, le cas échéant, engager un débat public et faire connaître leurs positions aux parlementaires nationaux ou européens. La seconde phrase permet de s'assurer que les citoyens auront un accès effectif aux décisions du Conseil après leur adoption.

Dans un soucis de concision, la Commission permanente limite ses propositions à ces deux aspects de l'accès du public aux informations. Cependant, il serait utile d'ajouter au texte même du Traité certains amendements relatifs au principe de la transparence de l'administration. Par exemple, l'article A pourrait être modifié de la manière suivante : "Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe, dans laquelle le processus d'élaboration des décisions est marqué, dans la mesure du possible, par la transparence et les décisions sont prises le plus près possible des citoyens".

La transparence peut également être inscrite parmi les objectifs de l'Union par l'adjonction de la disposition suivante dans le texte de l'article F, alinéa 1: "et développe la transparence dans le processus décisionnel". Cet ajout serait conforme au paragraphe 2 de l'article F, qui stipule que les "traditions constitutionnelles communes des États membres" doivent être respectées. Sans aucun doute, ces traditions constitutionnelles sont fondées sur le principe selon lequel le processus législatif donne lieu à un débat public et à une consultation populaire,

auxquels le citoyen a accès et qui lui permettent de participer directement ou indirectement au processus d'élaboration de décisions qui auront un impact sur sa situation.

Le médiateur européen peut également jouer un rôle dans la promotion de la transparence administrative au sein de l'Union par les décisions qu'il prend à la suite des plaintes qu'il reçoit des citoyens.

4. Amendements relatifs à la compétence de la Cour de Justice en application du titre VI

a. Remplacement de la dernière phrase de l'article K.3(2)c par:
"Les articles 169, 170 et 177 du Traité instaurant la Communauté européenne seront applicables aux conventions et aux mesures adoptées pour leur mise en oeuvre."

Explication
Les États membres peuvent, conformément à l'article K3(2)c, conclure des conventions dans les domaines du droit d'asile, de l'immigration, de la justice et des affaires pénales. Le Conseil peut adopter des dispositions pour l'application de ces accords. Ces conventions, et leurs dispositions d'application, comprendront nécessairement des règles impératives affectant la situation juridique des individus et des institutions de l'État. Les libertés fondamentales des individus pourraient également se trouver visées.

Les projets du traité Europol et de la convention relative au franchissement des frontières extérieures sont les premiers exemples d'accords prévus par l'article K3(2)c.

La dernière phrase de l'article K3(2)c dans sa rédaction actuelle prévoit que les États membres peuvent admettre la compétence de la Cour de Justice pour l'interprétation et l'application des dispositions de l'accord. Notre proposition d'amendement est de rendre obligatoire, et non facultative, la compétence de la Cour.

Une telle attribution de compétence à la Cour est déterminante pour l'existence de garanties juridiques internationales efficaces. En application de l'article 169, la Commission pourrait mettre en oeuvre des procédures de surveillance. Un différend entre les États membres sur l'interprétation ou l'application d'un traité conclu dans le cadre de l'article K.3 (2)c pourrait être

résolu par la Cour de Justice sur la base de l'article 170 du traité. Les citoyens pourraient grâce à l'article 177 du traité veiller à obtenir une interprétation définitive des dispositions importantes incorporées dans les accords conclus en application de l'article K.3(2)c. La procédure prévue à l'article 177 apporterait une contribution non négligeable à l'uniformité de l'interprétation de la convention internationale en question et à l'harmonisation progressive des dispositions nationales en matière d'asile, de séjour des étrangers, de vie privée des citoyens, et de procédure pénale, là où règne aujourd'hui la plus grande disparité, ce qui engendre des inégalités entre les États membres de l'Union.

Les arguments présentés par le gouvernement fédéral allemand devant le Bundestag en faveur de l'approbation du Protocole sur la compétence de la Cour de Justice dans le cadre de la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968, sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commercial et de la Convention de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, sont également applicables aux accords conclus conformément au titre VI (Deutsche Bundestag, publications VI/3294, p. 16 et 12/7979, p. 25).

Un autre amendement est proposé, à titre d'alternative, sur la compétence facultative de la Cour de Justice.

b. Insertion de la phrase suivante après la dernière phrase du troisième paragraphe de l'article K.3 (2)c :

"Ces conventions peuvent prévoir de limiter la compétence de la Cour de Justice aux États membres l'ayant accepté par le biais d'une déclaration faite auprès du Secrétaire général du Conseil."

Explication

Cet amendement peut être utilisé à la place de l'amendement B1, qui pourrait apparaître trop ambitieux et donc (politiquement) inacceptable. Cette autre proposition d'amendement permettrait expressément à des États membres de reconnaître la compétence de la Cour de Justice sur le plan des conventions K3(2)c, pour des actions concernant les États membres. Il pourrait permettre de surmonter une impasse lorsque le problème de la compétence de la Cour de Justice crée un blocage suite à l'intransigeance d'un ou de quelques États membres. Une telle déclaration de compétence n'emporterait d'effets qu'à l'égard des États membres l'ayant souscrite.

Cette modification donne la possibilité aux États membres d'accepter la compétence de la Cour de Justice dans le domaine de ces conventions.

Ainsi, aucun État membre ne serait privé du droit de reconnaître la compétence de la Cour de Justice du seul fait d'un ou plusieurs États membres ne voulant pas l'accepter.

Nous avons sciemment omis d'indiquer le nombre de parties susceptibles d'utiliser cette possibilité. Il peut être stipulé que la déclaration d'un seul État est suffisante pour instaurer la compétence de la Cour sur question préjudicielle de cet État. Il peut au contraire être décidé qu'un nombre minimum d'États doivent avoir déposé une déclaration avant que la compétence de la Cour ne soit effective. La protection des citoyens exige cependant au minimum que la Cour soit compétente pour les questions préjudicielles posées en application de l'article 177 du traité. Une compétence limitée aux différends entre les États n'aurait probablement guère d'effets. La procédure correspondant à cette situation, prévue à l'article 170 du traité, a rarement été utilisée.

Le principe d'une déclaration facultative attributive de compétence pour une cour internationale à l'égard de parties contractantes désireuses d'en bénéficier est bien établi en droit international. On peut citer la clause optionnelle de l'article 36 des statuts de la Cour internationale de justice. Le Conseil de l'Europe a établi une règle similaire avec l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le protocole juridictionnel de 1988 à la Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, qui prévoit en son article 6 la compétence de la Cour de justice (entre autres par voie préjudicielle) pour l'interprétation de la convention après accord de sept parties contractantes, en est un autre exemple.

Pour pouvoir affirmer le caractère démocratique d'une institution à pouvoir législatif, l'existence d'une autorité juridictionnelle saisie de l'interprétation de ses décisions est fondamentale. Dans le cas d'institutions supranationales ou internationales, il est indispensable, dans un soucis d'uniformité, que cette autorité juridictionnelle soit elle aussi supranationale ou internationale. En outre, il est clairement préférable d'attribuer la compétence à la cour (internationale) fonctionnant dans le contexte de l'institution internationale en question, plutôt qu'à une juridiction totalement extérieure comptant d'autres États parties. Dans le cadre du troisième pilier, la Cour internationale de justice et la Cour européenne des droits de l'homme constitueraient à ce titre des juridictions externes, et leur conférer une compétence sur les différends surgis dans le cadre du troisième pilier accentuerait considérablement la complexité de la structure communautaire dans son ensemble, et serait préjudiciable dans d'autres domaines. La Cour de justice et le Tribunal de première instance

fonctionnent actuellement dans le cadre de la culture juridique pertinente pour le troisième pilier. En outre, il est allégué que la protection des individus sera le mieux garantie dans le cadre d'une procédure préjudicielle existante semblable à celle prévue à l'article 177 du traité. Pour toutes ces raisons, la Cour de justice (et/ou le Tribunal de première instance) constituent clairement un choix logique et souhaitable en matière juridictionnelle.

A l'heure actuelle, l'opposition d'un seul État membre peut inactiver la compétence de la Cour de justice (ou du Tribunal de première instance) pour l'ensemble des États membres. Les États acceptant et désirant un contrôle juridictionnel adapté n'ont pas la possibilité d'en bénéficier. Cette situation apparaît inacceptable et nécessite une solution expresse. L'amendement examiné constitue dans ce sens une solution minimale correspondant à la compétence facultative de la Cour européenne de justice en matière d'accords adoptés dans le cadre de l'article K3 (2)c.

5. Amendements sur le controle parlementaire de la prise de décision prévue au Titre VI

a. Renumérotation du paragraphe 3 de l'article K.4 en paragraphe 4 et insertion d'un nouveau paragraphe 3(a), rédigé comme suit:

"3a. La décision du Conseil dont il est question dans le présent Titre ne sera adoptée que si le Parlement européen a été mis en mesure de formuler et de notifier son avis sur le projet de décision du Conseil, dans un délai de trois mois à compter de sa réception."

Explication

Cet amendement a pour but de garantir que le Conseil ne pourra adopter de décision sans prendre en considération la position du Parlement européen — à laquelle il est fait référence à l'article K.6. Le délai de trois mois est aligné sur celui prévu à l'article 189B du traité. Si l'amendement est adopté dans ces termes, il conviendra d'inclure, dans le texte de toutes les décisions concernées, une disposition selon laquelle l'avis du Parlement européen a été pris en considération. Cette mention n'existe pas à l'heure actuelle. Pour le citoyen de l'UE, l'adoption de ce nouveau paragraphe 3 à l'article K.4 constituerait la garantie effective qu'aucune décision ne pourrait être prise par le Conseil sans la consultation obligatoire du Parlement européen.

b. Renumérotation du paragraphe 3 de l'article K.4 en paragraphe 4, et insertion d'un nouveau paragraphe 3(b), rédigé comme suit:

"3b. Lorsque, conformément aux dispositions du présent Titre, le Conseil propose l'adoption d'une décision ayant des effets contraignants pour les États Membres, cette adoption ne pourra intervenir qu'à l'issue d'une période de trois mois à compter de la soumission de la proposition au Conseil, durant laquelle les parlements nationaux de chaque État membre auront été mis en mesure de présenter leurs observations, conformément aux procédures propres à chaque État, sur le projet de décision."

Explication

Cet amendement donnera à chaque parlement national la possibilité d'examiner tous les projets de décisions pendantes devant le Conseil lorsque ces décisions auraient pour effet d'établir des règles contraignantes pour les États. L'amendement ne précise pas la portée légale de l'avis donné par le parlement national, cette question relevant du domaine de la législation interne de chaque État. Il n'affecte donc pas les règles constitutionnelles qui, au niveau national, régissent les rapports entre gouvernement et parlement dans les États membres.

L'objet de l'insertion de cet amendement dans le titre VI est d'impliquer les parlements nationaux qui en manifesteraient le souhait dans le processus européen d'élaboration des lois dans les domaines très sensibles de l'immigration et du droit pénal. Si le Conseil décide, en vertu de l'article K.9, d'appliquer l'article 100c du traité à certains domaines de l'article K.1, l'adoption par les États membres d'une telle décision doit se faire "conformément aux exigences constitutionnelles de chacun d'entre eux". Ces exigences supposent que les parlements nationaux jouent un rôle significatif. L'amendement que nous proposons est plus limité — il cherche simplement à garantir que les représentants des États au Conseil soient informés de l'avis donné, conformément aux procédures internes de consultation, par les parlements nationaux. De cette manière, les citoyens des États membres (qui sont citoyens de l'Union européenne) pourront participer au processus législatif de l'Union par le biais de leurs élus nationaux.

Des dispositions similaires ont été prévues aux articles 132 (3) de la Convention de Schengen de 1990, et 26 (5) du projet de Convention relative au franchissement des frontières extérieures.

DOCUMENTS DE TRAVAIL DE CEME

Editeur: JAN NIESSEN

No. 10 E. Guild: *Protecting migrants' rights: application of EC agreements with third countries.* (novembre 1992) Ang*

No. 11 U. Gibson and J. Niessen: *La CSCE et la protection des droits des migrants, des réfugiés et des minorités* (mars 1993). Ang*/Fr/All

No. 12 A. Cruz: *Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances intergouvernementales européennes* (juin 1993). Ang*/Fr/All

No. 13 J. Murray and J. Niessen: *Le conseil de l'Europe et la protection des droits des migrants, des réfugiés et des minorités* (septembre 1993). Ang*/Fr

No. 14 A. Dummett and J. Niessen: *Immigration et citoyenneté dans l'Union européenne* (novembre 1993). Ang*/Fr

No. 15 J. Niessen: *Pour une politique d'immigration européenne* (mars 1994) Ang*/Fr/All/ NL

No. 16 B. Scott (ed): Lutter contre le racisme en Europe (avril 1994). Ang/Fr/All

No. 17 A. Cruz: *La responsabilité des transporteurs dans les Etats Membres de l'Union européenne* (septembre1994) Ang/Fr

No. 18 J. Niessen et R. Zegers de Beijl: *Immigration internationale, developpement economique et droits de l'homme* (décembre 1994) Ang*/Fr

No. 19 T. Bunyan et F. Webber: *Coopération intergouvernementale en matière d'immigration et d'asile.* (avril 1995) Ang/Fr

No. 20 S. Hix: *La conférence intergouvernementale de 1996 et l'avenir du troisième pilier.* (juin 1995) Ang/Fr

*épuisé

Les documents de travail de CEME s'adressent à tous ceux qui sont actifs dans le domaine des migrations et la justice raciale afin de leur fournir de l'information mise à jour sur des questions spécifiques d'actualité.

Ce document de travail est publié par:
La Commission des Eglises auprès des Migrants en Europe
ET
Groupe Ligne de Départ
174 rue Joseph II, B-1040 Bruxelles. Tel: 32 (2) 2308512. Fax 32 (2) 2311413

prix: 6 ECU