9 décembre 1996 - Seul le prononcé fait foi

Télécharger le .pdf

Lettre conjointe de MM. Jacques Chirac, Président de la République, et Helmut Kohl, Chancelier d'Allemagne, adressée à M. John Bruton, Président en service du Conseil européen, sur les propositions françaises et allemandes en matière de sécurité intérieure et extérieure et de réforme des institutions dans le cadre de la conférence intergouvernementale, Paris et Bonn le 9 décembre 1996.

Monsieur le Président,

- Les 13 et 14 décembre prochains, le Conseil européen se réunira sous votre présidence à Dublin. Outre la préparation de la troisième phase de l'union économique et monétaire et la lutte contre le chômage, la conférence intergouvernementale, qui est appelée à développer et approfondir l'Union européenne, sera le thème prioritaire de notre rencontre. Nos considérations pourront s'appuyer sur les excellents travaux préparatoires menés par la Présidence irlandaise et sur les résultats de la réunion extraordinaire du Conseil européen qui a eu lieu le 5 octobre 1996 à Dublin. Sur cette base, nous avons bon espoir que notre réunion de Dublin nous permettra de donner une impulsion décisive à la Conférence intergouvernementale pour que, comme prévu, le processus d'élargissement puisse effectivement commencer six mois après la conclusion de la CIG en juin 1997.

- A notre avis, lors du Conseil européen des 13 et 14 décembre à Dublin, nous devrions concentrer nos délibérations relatives à la Conférence intergouvernementale sur trois thèmes qui revêtent une importance particulière pour notre objectif commun : la sécurité intérieure et extérieure ainsi que les réformes institutionnelles.\

Face à la menace croissante que la criminalité internationale organisée, la mafia de la drogue et le terrorisme font peser sur nos citoyens et nos institutions, il est déterminant, pour que les peuples soutiennent la construction européenne, que nous puissions créer ensemble un espace juridique européen commun capable de garantir à la fois une plus grande liberté de circulation et plus de sécurité aux citoyens.

- A cet égard, les dispositions et les procédures actuelles prévues par le Traité sur l'Union européenne et régissant la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures sont insuffisantes. De ce fait, les Etats membres de l'Union européenne sont appelés à concerter davantage leurs politiques dans ce domaine et à apporter des réponses communes.

- Voilà pourquoi la réunion du Conseil européen de Dublin devrait donner un signal clair indiquant que les Etats membres de l'Union européenne sont décidés à contrer les menaces qui pèsent sur la sécurité intérieure, par des accords de large portée dans le cadre de la révision prochaine du Traité. Pour y parvenir, nous proposons que le Traité fixe dans ce domaine les objectifs prioritaires de l'Union et adapte en conséquence ses moyens d'action. Il serait opportun que nous nous entendions à Dublin sur les orientations fondamentales et que nous donnions à la CIG

nous entendons à Dublin sur les orientations fondamentales et que nous demandons à la CIG mandat d'en négocier les détails.
- 1 - Notre objectif fondamental a été et demeure le parachèvement de la libre circulation des citoyens à l'intérieur de l'Union par la levée des contrôles aux frontières. Cela présuppose un contrôle efficace des frontières extérieures ainsi que toutes les autres mesures nécessaires à la garantie de la sécurité des personnes au sein de l'Union.
- Il conviendrait à cette fin d'élaborer et d'appliquer une politique commune relative au franchissement par les personnes des frontières extérieures, aux visas, à l'immigration et à l'asile ainsi qu'à la coopération douanière dont la mise en oeuvre devrait cependant - notamment du point de vue de la subsidiarité - rester en grande partie de la responsabilité des Etats membres.
- De plus, pour garantir la sécurité des citoyens et notamment pour combattre efficacement la criminalité internationale organisée, la drogue et le terrorisme, il est indispensable que les Etats membres ratifient le plus vite possible la convention EUROPOL et appliquent rapidement et pleinement les mesures prévues dans la déclaration de Maastricht relative à la coopération policière. Par ailleurs, nous devrions déterminer, dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, les mesures et les étapes intermédiaires permettant le développement d'EUROPOL pour en faire un office policier efficace doté de compétences opérationnelles. A cette fin, nous devrions nous entendre, dans le Traité révisé, sur des objectifs clairs et fixer un calendrier de mise en oeuvre progressive d'étapes concrètes. Au terme d'un délai permettant une expérience suffisante, par exemple cinq années, le Conseil examinera si les mesures adoptées sont adéquates.\
2 - Pour rendre plus efficace la lutte contre les formes graves de criminalité transnationales, le terrorisme, la toxicomanie et le trafic de drogue, les Etats membres doivent également se fixer comme objectif le rapprochement et l'harmonisation progressive des dispositions normatives et des pratiques existant dans ces domaines.
- Une politique cohérente en matière de drogue de la part des Etats membres de l'Union européenne est une condition fondamentale pour réussir dans la lutte contre la toxicomanie et le trafic international et organisé de la drogue. C'est pourquoi nous devrions, au delà des mesures déjà arrêtées, convenir d'harmoniser dans ce domaine tant les bases juridiques que les pratiques en matière de lutte contre la toxicomanie et le trafic de drogue.
- Plus généralement, nous devrions renforcer la coopération policière et douanière, notamment pour lutter contre la fraude de dimension internationale, contre la fraude aux dépens du budget communautaire et contre les autres formes de contrebande et de trafic illégal. Il convient de simplifier la coopération dans le domaine pénal, notamment en développant l'entraide judiciaire en matière pénale. En outre, il conviendrait de s'entendre sur un socle commun minimal pour la qualification des infractions et des peines de façon à mener un combat plus efficace contre la criminalité et à parvenir à un niveau plus élevé de sécurité.
- De surcroît, il nous semblerait approprié de faire reconnaître par la Conférence intergouvernementale que le caractère démocratique de nos sociétés et leur commun attachement au respect des droits de l'homme ne devraient plus conduire à invoquer valablement le droit d'asile politique entre Etats membres.
- 3 - Nous considérons en outre qu'il est important d'améliorer la sécurité juridique des citoyens en matière civile et pénale en rendant plus aisé leur accès à la justice et en facilitant la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice ainsi que l'aide judiciaire civile et pénale.
- Les Etats membres devraient coopérer plus étroitement et rapprocher leurs dispositions législatives dans ces domaines.
- Ils devraient également mettre en place des procédures communes en matière d'entraide administrative et d'assistance juridique, afin d'apporter des améliorations pratiques pour les citoyens, les tribunaux et les autorités administratives.\
4 - La réalisation de ces objectifs suppose une adaptation des instruments et procédures existants.
- La coopération des Etats membres de l'Union européenne en matière de justice et d'affaires intérieures est relativement nouvelle. Aussi devons-nous continuer d'enrichir notre expérience

avant de pouvoir déterminer les domaines dans lesquels la communautarisation serait la meilleure solution.
- Dans la mesure où cela s'avèrerait nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés précédemment, nous devrions envisager - comme ce fut le cas dans le Traité de Rome - de nous entendre sur des critères et un calendrier précis en ce qui concerne le recours, dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, à des procédures communautaires qui seraient introduites par étapes.
- Pour les domaines qui seraient communautarisés, immédiatement ou après une brève période de transition, il conviendrait de prévoir - par dérogation aux procédures institutionnelles normalement prévues au traité CE - un droit de co-initiative des Etats membres pour une période transitoire nettement délimitée. Il faudrait également, dans ce contexte, songer à une meilleure forme d'association des Parlements nationaux.
- S'agissant des domaines qui, dans un premier temps du moins, continueront de relever de la coopération intergouvernementale, il conviendrait à notre avis d'envisager une modification substantielle des règles de procédure et des instruments juridiques existants. Cela vaut notamment pour l'introduction du vote à la majorité qualifiée, la création d'un instrument inspiré de la directive à caractère obligatoire pour les Etats membres, la généralisation du droit de co-initiative de la Commission ainsi que la consultation du Parlement européen. Par ailleurs, nous devrions nous accorder sur des dispositions précises quant au rôle que joueront la Cour de justice et les Parlements nationaux dans ce domaine.
- Il faudrait également, dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, prévoir la possibilité de pratiquer une coopération renforcée, conformément aux propositions présentées le 17 octobre 1996 par l'Allemagne et la France, sur la base de notre lettre commune du 6 décembre 1995. En particulier, la coopération Schengen, ouverte en principe à tous les Etats membres de l'Union européenne, pourrait faire l'objet d'un protocole au Traité de l'Union, qui permettrait de l'inclure dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, l'effet de ce protocole restant bien sûr limité aux Etats membres participants.\
L'approfondissement de la politique étrangère et de sécurité commune constitue un autre volet essentiel de la Conférence intergouvernementale. Compte tenu des grands défis internationaux auxquels l'Europe est confrontée, les dispositions du Traité sur l'Union européenne ne se sont pas révélées suffisantes, pour permettre à l'Europe de parler d'une seule voix et d'être écoutée dans le monde.
- Tous les Etats membres sont largement d'accord sur la nécessité d'apporter d'urgence des améliorations à la politique étrangère et de sécurité commune. Il s'agit en premier lieu de renforcer l'efficacité, la continuité, la cohérence, la solidarité et la visibilité de la politique étrangère et de sécurité commune. Pour ce faire, il nous semble indispensable de convenir d'un concept global qui devrait notamment comprendre les éléments suivants :
- 1 - Mise en place d'une structure permanente commune ("centre d'analyse de planification") qui serait basée à Bruxelles, ferait partie du secrétariat du Conseil, se composant de collaborateurs issus des Etats membres, de la Commission, de l'UEO et du Secrétariat du Conseil. Cette structure jouerait un rôle central dans la préparation et la mise en oeuvre des décisions du Conseil et du Comité politique. Elle devrait notamment présenter à ces organes des analyses, des recommandations et des stratégies afin que les délibérations des ministres des affaires étrangères se déroulent sur une base commune.
- 2 - C'est précisément dans la politique étrangère et de sécurité commune qu'il convient d'accroître la capacité d'action de l'Union européenne, notamment dans la perspective du prochain élargissement de l'Union, par une efficacité plus grande des procédures décisionnelles et par une mise en oeuvre plus déterminée de ces décisions. Nous proposons à cette fin que :
- Le Conseil européen détermine les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune. Il pourrait également définir les domaines prioritaires de la PESC. Il en découle à notre sens une obligation pour les Etats membres d'agir en commun et de faire preuve de solidarité politique dans la mise en oeuvre d'actions européennes, ce qui implique

que les Etats membres s'abstiennent d'initiatives contraires à ces actions.
- Il faudrait en outre prévoir des mesures destinées à assouplir le principe du consensus. Il faudrait donc avoir davantage recours au vote majoritaire dans le domaine de la PESC. Cela devrait être la règle s'agissant de dispositions d'application. Le Conseil européen, qui représente l'expression suprême de la volonté politique de l'Union, devrait cependant rester régi par le principe du consensus. Il en est de même pour les décisions de principe du Conseil et en général pour les secteurs de la sécurité et de la défense.
- Nous avons conscience des difficultés qu'il y a à déterminer les délimitations nécessaires et à trouver des règles applicables. C'est pourquoi, nous souhaitons que la CIG élabore des solutions aussi pratiques et claires que possible.
- Le processus de décision pourrait être simplifié grâce à un accord de principe selon lequel une "abstention" dans le domaine de la PESC ne fait pas obstacle à une décision dans le cas ou l'unanimité est requise. Ainsi, chaque Etat membre pourrait grâce à cette "abstention constructive" exprimer ses réserves sur certaines décisions sans pour autant empêcher l'action commune européenne.\
3 - Nous avons en outre besoin de plus de continuité ainsi que d'un "visage" et d'une "voix" pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Nos partenaires dans le monde se demandent souvent qui est leur interlocuteur dans l'Union européenne pour les questions de politique étrangère. Nous proposons donc de confier cette tâche à une personnalité désignée d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres et possédant l'envergure politique nécessaire. Cette personnalité serait responsable devant le Conseil. Elle ferait régulièrement rapport au Conseil ainsi qu'au Conseil européen, sur demande de celui-ci.
- Cette personnalite assisterait le Conseil pour toutes les questions de la PESC, dirigerait la structure commune de travail. Elle assurerait, en étroite coopération avec la Présidence et le Commissaire chargé des relations extérieures, la représentation extérieure de l'Union européenne dans les cas où le Conseil et, le cas échéant, le Conseil européen lui confieront des mandats précis. Cette personnalité prendrait part avec droit de parole aux réunions de tous les organes de l'Union européenne compétents en la matière et pourrait éventuellement assurer la présidence du Comité politique.
- En proposant la nomination d'une personnalité pour la PESC, nous n'entendons pas créer d'institution nouvelle qui s'ajouterait aux structures existantes. Aussi conviendrait-il, de notre point de vue, de réfléchir à deux possibilités :
- soit créer une fonction spécifique, la personnalité l'exerçant devant travailler en étroite coordination avec le Secrétaire général du Conseil £
- soit placer cette personnalité à la tête du Secrétariat général du Conseil. Dans ce cas, il conviendrait de redéfinir le statut et les fonctions du Secrétaire général et de confier à un Secrétaire général adjoint les tâches classiques du poste de Secrétaire général.
- 4 - Dans ce contexte, nous devrions également nous demander si une politique étrangère et de sécurité commune renforcée n'exige pas une réforme du système de la "Troïka", qui ne pourra pas subsister sous sa forme actuelle compte tenu de notre proposition. La représentation extérieure de l'Union pourrait être assurée selon un schéma reposant sur une étroite coopération entre la Présidence, la personnalité chargée de la PESC et le Commissaire chargé des relations extérieures. La future Présidence pourrait y être pleinement associée. Il devrait être en outre envisageable que la composition de la représentation extérieure de l'Union européenne puisse varier suivant les questions, les besoins du moment et les compétences respectives de chaque institution.
- Afin d'assurer la cohésion générale de la politique extérieure de l'Union, la Commission sera pleinement associée à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la PESC. En conséquence, elle devrait apporter toute sa contribution à l'application des décisions du Conseil européen et du Conseil dans ce domaine.\
5 - Nous souhaitons également le développement de structures communes dans le domaine de la sécurité et de la défense, ainsi que le resserrement des liens entre une UEO plus opérationnelle et l'Union européenne, avec pour objectif l'insertion progressive de l'UEO dans l'Union

et l'Union européenne, avec pour objectif l'insertion progressive de l'UEO dans l'Union européenne. Il faudrait que la Conférence intergouvernementale convienne, dans le cadre d'une approche par phases, de dates-objectifs définies pour certaines étapes.
- Nous proposons une obligation générale d'action solidaire, par l'insertion d'une clause dans le Traité de Rome, qui n'irait pas jusqu'à une obligation d'assistance militaire. Cette clause s'accompagnerait d'une disposition qui ancrerait "les missions de Petersberg", de l'UEO dans le traité sur l'Union européenne. Il conviendrait aussi de reconnaître une compétence d'orientation générale au Conseil européen par rapport à l'UEO. Dans ce domaine également, l'introduction de "l'abstention constructive" pour les mesures communes pourrait renforcer l'efficacité et la capacité d'action.\
Les avancées que nous proposons, aussi bien dans le domaine intérieur qu'en politique étrangère ouvrent la perspective d'un renforcement majeur du rôle de l'Union européenne. Pour que celle-ci soit à même de le remplir le mieux possible, il devient indispensable de développer encore les dispositions institutionnelles, surtout dans la perspective de l'élargissement.
- Nous avons conscience que ces questions complexes nécessiteront ds débats approfondis dans les mois qui viennent. Nous plaçons au premier plan de ces débats les questions suivantes, qui à notre avis, devraient avoir une importance particulière et pour lesquelles nous présentons les premières suggestions qui suivent :
- 1 - Le Conseil :
- Pour rendre plus efficace le processus de décision au sein de l'Union, le Conseil devrait recourir dans toute la mesure du possible au vote à la majorité qualifiée pour statuer sur les propositions qui lui sont soumises. S'agissant des exceptions limitées à cette règle, qui devront être énumérées, il conviendrait d'en discuter les détails dans les mois qui viennent.
- La pondération des voix au Conseil - compte-tenu notamment de la perspective de l'élargissement - devrait être revue pour garantir un équilibre représentatif des Etats-membres.
- 2 - La Commission :
- La Commission devra voir également garanties sa capacité d'action et son efficacité. C'est pourquoi, dans la perspective de l'élargissement de l'Union, nous considérons qu'il n'est pas pensable de conserver sa composition actuelle. La taille future de la Commission devrait correspondre à ses principales fonctions. Elle compterait de toute manière un nombre de Commissaires inférieur à celui des Etats membres.
- Il faudra en outre renforcer l'autorité du Président sur les autres membres du Collège.
- 3 - Le Parlement européen :
- S'agissant du Parlement européen, le nombre actuel de procédures devrait être réduit et ces procédures devraient en tout cas être simplifiées.
- Il faudrait en outre examiner dans quelle mesure la procédure de codécision pourrait être étendue à d'autres domaines.
- 4 - Association des Parlements nationaux :
- En vue d'améliorer l'ancrage démocratique de l'Union européenne, nous pensons qu'il est nécessaire d'associer plus étroitement les Parlements nationaux au processus d'intégration européenne. Une disposition dans ce sens devrait être reprise dans le Traité révisé. Cela vaut d'abord pour les secteurs relevant jusqu'ici en premier lieu des Parlements nationaux.
- Nous sommes disposés à examiner toutes propositions visant une association collective, comme celle qui vient d'être présentée par la Conférence réunissant les commissions spécialisées des parlements nationaux des pays membres de l'Union européenne et du Parlement européen (COSAC). Il faudrait également voir si la création d'une commission commune comprenant un nombre égal de membres du Parlement européen et des parlements nationaux ne constituerait pas une solution adéquate.\
Monsieur le Président,
- En soumettant ces réflexions communes, l'Allemagne et la France souhaitent contribuer à faire avancer les négociations de la Conférence intergouvernementale dans trois domaines décisifs pour poursuivre l'approfondissement et le renforcement de l'Union européenne et de ses Etats-membres. Nos citoyens attendent à juste titre que nous apportions ensemble lors de la

Conférence intergouvernementale des réponses aux questions urgentes actuelles. Nous considérons que les domaines de la sécurité intérieure et extérieure ainsi que les réformes institutionnelles sont tout particulièrement concernés. Si nous ne parvenons pas à des décisions communes dans ces domaines, nous exposerons l'ensemble de la construction européenne à de grands dangers et n'assumerons pas notre responsabilité à l'égard des générations à venir.
- Il va de soi qu'à côté des thèmes centraux que sont la sécurité intérieure et extérieure et les réformes institutionnelles, d'autres thèmes aussi importants pour le développement de l'Union européenne doivent faire l'objet de notre attention.
- Ainsi, nous pensons qu'une application plus concrète et un renforcement du principe de subsidiarité, que l'amélioration de l'ancrage démocratique, qu'une Union européenne plus proche du citoyen sont indispensables. Par ailleurs, nous estimons qu'une plus grande flexibilité et une coopération renforcée entre plusieurs Etats-membres s'imposent à l'avenir. Nous nous félicitons du débat engagé sur ces problèmes par la présidence sur la base des propositions franco-allemandes.
- Soyez assuré, monsieur le Président, que l'Allemagne et la France soumettent ces propositions afin que la Conférence intergouvernementale puisse s'achever d'ici fin juin 1997 comme convenu et aboutir à des résultats substantiels pour notre ambition commune. Nos deux gouvernements seront toujours disposés à contribuer ensemble aux progrès de l'Union européenne.
- Nous nous permettons de transmettre également ce message aux autres membres du Conseil européen.
- Veuillez agréer, monsieur le Président, l'assurance de notre haute considération.\