

Bruxelles, le 4 juillet 2002

COLLOQUE SUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPEENNE

Rapport de l'atelier « Liberté, sécurité et justice »

Le domaine « justice et affaires intérieures » est aujourd'hui l'un des plus complexes sur le plan institutionnel et ce, à plusieurs égards.

Dans son exposé introductif, le président de notre groupe de travail n'a pas manqué de relever un certain nombre de faiblesses et de lacunes institutionnelles.

Ce domaine est marqué par un partage de compétences entre le 1^{er} et le 3^{ème} pilier, avec des instruments juridiques, des règles de procédure, des rôles institutionnels et des contrôles juridictionnels différents.

Cette complexité institutionnelle ne permet pas aux citoyens de l'Union de comprendre les réels objectifs et priorités poursuivis par les institutions européennes alors que l'attente des citoyens dans ces matières est grande ainsi que le relevait la Déclaration de Laeken et que le constatent les conclusions résultant des enquêtes de l'Euro-baromètre, qui place très régulièrement la lutte contre le terrorisme, le trafic d'êtres humains, la lutte contre le crime organisé et la lutte contre la drogue parmi les priorités de nos concitoyens.

De nos travaux, il ressort un assez large consensus pour inscrire de manière progressive dans le premier pilier tout ou partie des matières reprises dans le troisième pilier. Faut-il rappeler que même pour le domaine communautaire (titre IV du Traité instituant les Communautés européennes, article 61/69), les procédures d'initiative et de décision sont dérogatoires aux règles habituelles puisque, jusqu'au 1^{er} mai 2004, le pouvoir d'initiative est partagé entre la Commission et les Etats membres et que l'unanimité reste la règle sauf pour une partie de la législation sur le visa. Le Parlement européen n'est que consulté. Le passage à des décisions à la majorité qualifiée et à l'application des procédures de co-décision du Parlement européen est également possible à compter du 1^{er} mai 2004, sous réserve cependant de recueillir préalablement l'unanimité des Etats membres. De surcroît, la Grande-Bretagne et l'Irlande disposent d'une possibilité de participer au domaine communautaire et le Danemark bénéficie d'un régime particulier.

Malgré ces limitations institutionnelles, dans le domaine communautaire, certaines avancées significatives ont pu être enregistrées. Il en est ainsi de la coopération judiciaire en matière civile par l'adoption des règlements de Bruxelles 1 et de Bruxelles 2, appelés à être complétés et étendus à des matières non couvertes par les deux premiers règlements, tels les régimes matrimoniaux, le droit de la famille, les successions. A cet égard, il a été souligné combien une connaissance plus approfondie des systèmes juridiques en vigueur dans les pays de l'Union doit être encouragée de sorte que les règles communes s'élaborent à partir des apports les plus intéressants de chaque système juridique.

Pour ce qui relève toujours du premier pilier, une attention particulière a été réservée au domaine de l'immigration et de l'asile, à la question du contrôle aux frontières extérieures et intérieures et à la politique de visa et ce, dans la perspective également de l'élargissement de l'Union aux pays candidats.

Le Conseil européen réuni à Tampere en octobre 1999 avait souhaité donner un élan particulier à cette politique et il faut bien reconnaître qu'à ce jour, le bilan quant à sa réalisation est plus que mitigé. Certes la Commission a transmis au Conseil de nombreuses propositions de directives mais, ainsi que l'a souligné le Conseil européen de Laeken, « les progrès se sont révélés moins rapides et substantiels que prévu ». Et celui-ci de souhaiter

« qu'une nouvelle approche soit développée afin que soit adoptée dans les plus brefs délais une politique commune en matière d'asile et d'immigration ».

Le Conseil des Ministres de l'Intérieur a pu, lors de sa réunion du 25 avril dernier, arrêter une proposition de directive établissant des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile. A l'issue de son adoption définitive, les Etats membres disposeront de 2 ans pour l'appliquer. C'est un pas significatif dans la bonne direction et, au sein de notre groupe de travail, plusieurs voix se sont exprimées pour que la Convention de Genève de 1951 reçoive une application, si ce n'est totalement identique dans chacun des Etats membres, à tout le moins uniformisée et fondée sur les mêmes règles d'interprétation.

Le contrôle des frontières extérieures, sujet qui prend une signification particulière dans l'optique de l'élargissement de l'Union, appelle également des initiatives plus rapides et plus ambitieuses. Faut-il rappeler que la Commission, dans une communication adoptée le 7 mai dernier, a présenté un certain nombre d'orientations et de propositions, notamment en vue de créer dans un premier temps un collège européen des gardes-frontières conduisant à moyen terme à un corps de gardes-frontières européen.

En ce qui concerne le domaine dit du troisième pilier, figurant dans le Traité sur l'Union européenne (titre VI, art. 29 à 45), il faut bien constater que le bilan est très inégal.

Certes, les attentats du 11 septembre ont eu pour effet d'accélérer l'adoption de plusieurs mesures fondamentales, comme celles notamment du mandat d'arrêt européen et de la décision cadre relative à la lutte contre le terrorisme. Certains observateurs considèrent que s'élabore ainsi progressivement une notion de sécurité intérieure européenne, complémentaire à celle des Etats membres individuels. La coopération entre autorités judiciaires ainsi que celle entre autorités de police connaît des résultats contrastés mais néanmoins annonciateurs de possibles avancées.

Au sein de notre groupe de travail, il a été vivement souhaité de clarifier les fondements juridiques de ces différents modes de coopération et de s'assurer des modes de contrôle par des organismes indépendants, voire par recours auprès d'instances juridictionnelles, des collaborations ainsi organisées dans ces domaines.

Une institution novatrice comme Eurojust conduira-t-elle, ainsi que le suggère un récent livre vert de la Commission, à la création d'un véritable parquet européen avec pouvoir d'injonction à l'égard des autorités chargées de la poursuite des crimes et délits dans chacun des Etats membres ?

En ce qui concerne Europol, la collaboration entre cet organisme et les autorités policières de chaque Etat doit être considérablement améliorée. Le ministre belge de l'intérieur, M. Antoine Duquesne, a encore fait récemment d'utiles suggestions à cet égard.

Pour permettre des évolutions significatives sur ces sujets, il est incontestable que les instruments juridiques et les procédures d'élaboration de ceux-ci devront être revus afin de permettre des évolutions plus rapides. Pour seul exemple, le mandat d'arrêt européen, adopté sous la forme d'une décision cadre, ne pourra être véritablement opérationnel qu'une fois que les Etats membres l'auront transposé mot pour mot dans leur législation interne. Incontestablement, la portée juridique de la décision cadre n'étant pas de même nature que celle d'un règlement communautaire, un tel instrument juridique est inadapté à l'objectif poursuivi par cet importante initiative.

En conclusion, et pour synthétiser de nombreuses réflexions des membres participant à notre atelier, il me semble que dans les matières justice et affaires intérieures, deux grands objectifs doivent être poursuivis :

1. Renforcer la responsabilité politique des institutions de l'Union européenne en ces matières.

On sait par exemple que les activités d'Europol ne sont pas soumises à un contrôle du Parlement européen. Si donc on envisageait, même de façon limitée et progressive, l'élaboration d'un véritable droit pénal européen, la création d'institutions chargées de l'appliquer et de le faire respecter, la création d'un corps de police européen pour le contrôle des frontières, la question de la responsabilité politique se posera de manière de plus en plus évidente.

Plusieurs voix se sont également exprimées pour une plus grande participation du monde associatif à la préparation des décisions dans ces matières. Sans avoir eu le temps d'approfondir ce sujet, il convient sans doute de s'inspirer de certaines pratiques existant aux Nations Unies ou au Conseil de l'Europe afin d'associer d'indispensables relais d'opinion, non à la prise de décision elle-même, mais, sous certaines conditions, en tout cas à leur élaboration et, plus encore, à leur application pour une bonne compréhension par les citoyens de l'Union.

2. Le renforcement du contrôle juridictionnel en matière JAI car on sait que le contrôle exercé actuellement par la Cour de Justice est marginal. « Les Traités » écartent toute compétence de la Cour de Justice pour le secteur du troisième pilier mais aussi pour le domaine communautarisé en cas de mesures établissant le contrôle des personnes aux frontières intérieures et de manière globale pour contrôler les mesures nationales de police ou d'ordre public » (extrait de la note de transmission du Praesidium à la Convention – CONV 69/02, p. 11). En la matière, le contrôle juridictionnel est d'une rare complexité.

Pour faire écho ici à des préoccupations exprimées de manière forte au sein de notre groupe, il convient sans doute d'inscrire ce contrôle juridictionnel dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Même si une controverse juridique existe à ce propos, l'adhésion de l'Union européenne à ladite Convention est un objectif qui doit être réalisé.

Olivier MAINGAIN
Député fédéral
Rapporteur