

Working Group X

Working document 02

## **Groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice »**

Objet : **Note de M. Hubert Haenel, membre de la Convention, "Un Haut Représentant pour la justice et les affaires intérieures"**

Paris, le 1<sup>er</sup> octobre 2002

**UN HAUT REPRESENTANT  
POUR LA JUSTICE ET LES AFFAIRES INTERIEURES**

\*\*\*\*

La justice et la sécurité sont, avec la politique étrangère, les domaines où s'expriment les plus fortes attentes des citoyens à l'égard de l'Union européenne. Pour créer un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice, certains vantent le modèle intergouvernemental, d'autres recommandent la « *communautarisation* » du troisième pilier.

Au-delà de ce débat théorique, souvent éloigné des réalités concrètes, il est intéressant d'examiner les conséquences de la mise en place d'un **Haut représentant pour la justice et les affaires intérieures**, sur le modèle de ce qui existe pour le deuxième pilier. Je suis profondément convaincu que la création de ce Haut représentant peut répondre aux préoccupations légitimes des citoyens qui attendent davantage de cohérence, d'efficacité, de lisibilité et de légitimité démocratique de la part de l'Union européenne dans ces matières.

**I. Un Haut représentant pour la justice et les affaires intérieures permettrait d'assurer une meilleure cohérence :**

***a) une plus grande cohérence au sein de l'Union européenne***

Actuellement, l'Union européenne ne dispose pas d'une autorité unique à même de coordonner la lutte contre la criminalité ou d'exposer par une seule voix la position des États membres en matière d'asile et d'immigration. Le Commissaire européen concerné ne dispose pas des moyens nécessaires pour coordonner les actions de l'Union dans ces domaines dont certains ne relèvent pas de ses compétences. Par ailleurs, le système de la présidence tournante du Conseil, la multiplication des groupes de travail et le fait que plusieurs ministres, pour chaque État membre, interviennent dans ces matières aboutit à un manque de continuité de l'action européenne. Les organes existants, comme Europol, Eurojust et l'OLAF, en offrent également l'illustration, puisqu'ils travaillent chacun de leur côté sans réelle vision d'ensemble. La création d'un Haut représentant permettrait de remédier au manque de cohérence au sein de l'Union européenne.

Le Haut représentant serait le **principal coordonnateur** de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, de même qu'a été créé récemment un coordonnateur pour la protection civile. Il établirait un lien entre l'activité normative de l'Union et les actions opérationnelles conduites sur le terrain. Il pourrait assurer la **présidence** du Conseil des ministres chargés de la Justice et des Affaires intérieures et, dans le même temps, **coordonner l'action des différents organes**, comme Europol, Eurojust et l'OLAF.

#### *b) une meilleure cohérence entre l'Union et les États membres*

Les travaux menés au sein de la Convention sur la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres ont démontré qu'une approche par blocs de compétences était inadaptée. Ce constat vaut également pour la lutte contre les formes graves de criminalité transnationale qui ne peut être réservée à un seul niveau d'intervention car elle nécessite des actions conjointes des autorités nationales et européennes. Il en va de même en matière d'asile et d'immigration, comme l'illustre l'emploi de la « méthode ouverte de coordination » en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Un Haut représentant permettrait de fédérer les efforts des différents niveaux d'intervention.

En particulier, il serait chargé de développer une « **réflexion stratégique** », c'est-à-dire de fournir une analyse des principales menaces liées à la criminalité au niveau européen, permettant de hiérarchiser les priorités au niveau politique, de telle sorte que l'Union européenne apporte une réelle valeur ajoutée dans la lutte contre la criminalité. Il contribuerait également à la **mise en œuvre de la « méthode ouverte de coordination »**.

### **II. Un Haut représentant entraînerait une plus grande efficacité en matière de justice et d'affaires intérieures.**

La coopération en matière de justice et d'affaires intérieures ne souffre pas seulement des imperfections de ses instruments et de ses procédures, mais aussi d'une absence de volonté politique suffisante. D'ores et déjà, le recours aux coopérations renforcées devrait permettre de contourner l'obstacle de l'unanimité. De plus, si une réelle volonté politique existait, la plupart des instruments adoptés dans le cadre de l'Union européenne seraient déjà entrés en vigueur, ce qui n'est malheureusement pas le cas, faute d'une ratification ou d'une transposition dans les droits nationaux.

Pour favoriser l'émergence d'une volonté politique commune, le Haut représentant devrait avoir un **rôle d'impulsion** et disposer d'un **pouvoir de proposition**. Il pourrait ainsi contribuer à lever les nombreuses réticences qui subsistent encore chez les États membres. Il jouerait, également, le **rôle utile d'un aiguillon** pour assurer le suivi des décisions prises et veiller à leur bonne application. Le Haut représentant pourrait, notamment, faire un rapport périodique sur l'état des ratifications des instruments adoptés. Enfin, il pourrait contribuer au bon fonctionnement **des coopérations renforcées**, qui sont sans doute inévitables dans ce domaine.

### **III. Un Haut représentant permettrait de remédier au manque de lisibilité et de personnalisation de l'Union en matière de justice et d'affaires intérieures et garantirait une plus grande légitimité démocratique.**

La multiplication des structures, le caractère opaque et complexe des mécanismes et l'absence de transparence qui caractérisent ces matières ont entraîné un manque de lisibilité et de personnalisation aux yeux des citoyens, qui ne savent généralement pas « qui fait quoi ». La création d'un Haut représentant permettrait de donner **une voix et un visage** à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures et serait **un gage de simplification** aux yeux des citoyens.

Un Haut représentant permettrait également de remédier au déficit de légitimité démocratique du système actuel. Il serait en particulier chargé de **contrôler les organes existants, notamment Europol et Eurojust**. En effet, l'absence de réel contrôle sur ces organismes freine aujourd'hui leur efficacité et empêche qu'on leur accorde un rôle opérationnel dans la lutte contre la criminalité. Le Haut représentant serait **directement responsable de ces organes et il rendrait compte de son action devant le Parlement européen et devant les parlements nationaux**, qui disposent d'une légitimité et d'une expertise particulières sur ces questions sensibles, qui touchent aux droits des individus.

\* \*

\*

En ce qui concerne le **statut** de ce Haut représentant, il appartiendra à la Convention de déterminer à quelle institution, Conseil ou Commission, il devrait se rattacher ou s'il convient de lui voir reconnaître un statut spécifique.