

Working Group X

Working document 09

Groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice »

Objet : Document élaboré par Mme. E. Paciotti, Mme A. Van Lancker et M. Méndez de Vigo,
Members of the Convention

CONTRIBUTION AU GROUPE DE TRAVAIL DANS LE DOMAINE DE L'ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE

Les soussignés représentants du Parlement européen proposent que le groupe de travail réponde aux questions reprises dans le mandat constitutif de la façon suivante.

1. Quelles améliorations serait-il nécessaire d'apporter aux traités afin de favoriser la véritable mise en place d'un espace de liberté, sécurité et justice dans toutes ses composantes ?

Force est de constater qu'en l'état actuel des traités, il est très difficile pour l'Union d'accomplir la mission globale qu'elle s'est donné de se développer en tant qu'Espace de liberté, de sécurité et de justice tel qu'énoncé par l'article 2 du Traité de l'Union, en raison :

a) de la complexité du cadre institutionnel actuel de l'Union (séparation entre piliers) et des régimes différenciés qui la caractérisent (régime ordinaire et régime Schengen) ainsi que des protocoles particuliers pour certains Etats membres (R-U, IRL, DK). Si on veut donc préserver, au niveau des dispositions du traité, la cohérence de l'action de l'Union dans la réalisation de l'ELSJ, il faudrait :

- **surmonter l'actuelle séparation entre piliers** comme cela est aussi proposé par le groupe de travail "Personnalité juridique de l'Union"
- **inviter les Etats membres qui jouissent d'un statut particulier à réexaminer leur position** si possible avant l'élargissement de sorte à pouvoir simplifier le système décisionnel. ¹

b) d'une protection encore inégale des droits fondamentaux et du principe de l'état de droit. A' ce sujet il faut prendre en compte les propositions du groupe de travail "Intégration de la Charte" ainsi que les propositions actuellement débattues par le Présidium et la plénière visant la refonte des traités. Ces réformes sont de la plus haute importance pour la réalisation de l'ELSJ qui deviendrait un objectif crédible face aux citoyens européens si on procédait :

¹ Il est, par exemple, à remarquer que désormais tous les quinze participent totalement ou en partie à la coopération Schengen qui pourrait donc devenir le socle commun moyennant des simples adaptations techniques pour ce qui est des contrôles des personnes qui intéressent le RU et IRL.

- à l'établissement d'un nouveau traité constitutionnel
- à l'intégration de la Charte des droits fondamentaux
- à un plein contrôle juridictionnel de la part de la Cour de Justice
- au recours à la codécision et à la majorité qualifiée lors de l'adoption d'actes législatifs (voir réponse 2).

c) de l'inefficacité et de la dispersion des initiatives prises au niveau de l'Union et de ses agences et organismes que celle-ci a mis en place. L'expérience de ces trois années, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, a démontré que l'inefficacité et la dispersion des initiatives découlent, en grande partie, du décalage entre les missions générales de l'Union et les mesures ponctuelles qui devraient les mettre en œuvre. Dans la pratique, l'Union a essayé de combler ce décalage par une multiplication de plans et de stratégies qui n'ont été que partiellement suivis par les Etats membres ². Il est donc question de prévoir déjà au niveau du traité des instruments de programmation contraignants qui seraient établis à partir des exigences et des faiblesses qui se seraient manifestées au niveau des Etats membres et qui justifieraient par conséquent l'intervention de l'Union **le cas échéant par des procédures d'urgence** (voir réponse à la question suivante).

2. Et notamment quelles améliorations serait-il nécessaire d'apporter aux instruments et aux procédures ?

2.1 L'inefficacité de l'instrument des Conventions n'est plus à démontrer la non transposition étant la règle et la co-existence des dispositions du Traité et de celles des Conventions pouvant aussi créer des conflits d'interprétation (³). Leur maintien pourrait se justifier seulement pour réaliser des coopérations renforcées qui engageraient seulement les Etats qui signent et ratifient les conventions.

2.2 Le recours à des plans d'actions qui encadreraient l'action des institutions de l'Union et de ses Etats membres a été demandé par plusieurs opérateurs. Un exemple significatif et de succès de ce type de planification est la planification mise en œuvre en matière de protection de l'environnement ⁴.

² Cela a bien été le cas pour le plan de lutte contre la criminalité organisée adopté par le Conseil en 1997, le plan adopté par le Conseil européen de Vienne en décembre 1998 et le plan de Tampere en 1999. Ces plans ont été suivis par des programmes spécifiques dévoués à la mise en œuvre du principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, du plan d'action contre le terrorisme approuvé par le Conseil européen de Gand du 21 septembre 2001, de la "road-map" pour les mesures en matière de immigration illégales et contrôle des frontières soumise au Conseil européen de Seville en juin 2002

³ Est le cas en particulier des dispositions en matière de information du Parlement prévues par la Convention Europol qui ne sont pas alignées sur les dispositions du Titre VI du Traité

⁴ Cette planification se fonde sur une surveillance diffusée sur le territoire, sur des indicateurs définis en

Transposé dans le domaine de l'ELSJ cette méthode permettrait de valoriser les plans nationaux, détecter les possible failles dans les système de protection tant des citoyens européens que des institutions publiques en responsabilisant davantage tout acteur public du niveau local jusqu'au niveau d'une Union de un demi milliard de citoyens.

L'adoption des programmes cadres dans le domaine ELSJ devrait encadrer les agences et leur reconnaître seulement un pouvoir d'organisation (la réglementation matérielle restant de la compétence des institutions)

Ces mêmes programme cadres devraient définir la portée et le financement des réseaux à établir pour assurer la coopération entre Etats membres et institutions (y compris les réseaux Schengen / Europol / douanier / VISas ...)

2.3 Il faut souligner le rôle essentiel qu'a joué le principe de la reconnaissance mutuelle ces deux dernières années et qui a permis d'adopter des actes très importants pour la réalisation de l'ELSJ (en particulier la décision cadre sur le mandat d'arrêt européen). Ce principe mériterait d'être repris au niveau du Traité puisqu'il renforce la confiance mutuelle entre Etats membres et par conséquent la crédibilité de l'ELSJ.

2.4 Les Décisions-cadres et les décisions actuellement prévues dans le troisième pilier devraient se transformer en "lois cadre- Directives" et "lois communautaires- règlements" et devraient devenir normes législatives au sens formel du terme (cad adoptées en codécision et à la majorité qualifiée) Voir contribution du groupe de travail sur la hiérarchie des normes . Elle devraient comme déjà prévu par le droit communautaire avoir un effet direct de sorte à permettre leur justiciabilité aussi par les citoyens (notamment en cas de non transposition).

Les décisions cadre devraient en particulier codifier tout ce qui est nécessaire à la mise en œuvre du principe de la reconnaissance mutuelle tant pour ce qui est:

- **des éléments essentiels des crimes et des sanctions**
- **des garanties minimales à assurer lors des procès**
- **des éléments essentiels pour l'acquisition des preuves et pour leur reconnaissance par des juges autres que celui de l'état d'origine**
- **des mesures policières liées à des initiatives transfrontières**

commun, sur des objectifs quantifiables sur une période donnée et sur un instrument européen (l'agence européenne pour l'environnement) aidant les EEMM et sur des ressources et des système d'aide réciproque en cas de défaillances graves. Last but not least la programmation et les intervention au niveau de l'Union ne sont déclenchées que la où l'intervention nationale ne serait plus suffisante.

- des standards à respecter pour le traitement des données notamment au sein des réseaux prévus dans les programmes-cadres

Le recours à la décision-cadre devrait aussi valoir pour la refonte des dispositions pertinentes en matière de coopération policière et judiciaire dans les Conventions Schengen, Europol, douanière et en dernier lieu dans la Convention sur la coopération judiciaire en matière pénale qui actuellement se recoupent en grande partie et pourraient le cadre de référence générale pour la coopérations entre services judiciaires et répressifs dans les Etats membres, institutions et agences de l'Union (voir paragraphe suivant) ⁽⁵⁾

Un point qui mérite d'être pris en considération au niveau du Traité est celui des **mesures d'urgences qui pourraient être déclenchées au niveau de l'Union en cas** de risques graves affectant la sécurité intérieure de plusieurs EEMM ⁽⁶⁾. Pareilles mesures seraient admissibles seulement si ratifiées par des formules appropriées par le PE.

2.5 Les mesures d'exécution au niveau de l'Union devraient pouvoir être adoptées par des procédures simplifiées (et, le cas échéant à des majorités moins importantes comme cela est déjà le cas dans l'actuel troisième pilier. Il est à remarquer que le Traité de l'Union prévoit la consultation du Parlement aussi pour les mesures d'exécution. Il serait paradoxale qu'une telle innovation disparaîtrait lors du transfert des du troisième dans le premier pilier. Point donc à retenir lors de la révision de l'art. 211 TCE

2.6 Pour ce qui est de la procédure législative à suivre pour l'adoption des mesures relevant de l'ELSJ il faudrait suivre la même approche suivie pour la législation communautaire moyennant quelques préoccupations supplémentaire. Tout en reconnaissant le monopole du droit d'initiative de la Commission il faudrait renforcer les dispositions qui permettent au Parlement, au Conseil et, le cas échéant à un groupe de Etats membres d'activer l'initiative de la Commission. Au cas où elle devait refuser de présenter l'initiative demandée elle devrait en présenter les raisons aux Parlements des pays concernés autant qu'elle doit déjà le faire devant le Parlement européen et le Conseil. Corollaire de ce principe de coopération loyale devrait être que les Etats membres assurent à la Commission toutes les informations préalables nécessaires pour l'établissement d'initiatives législatives dans ce domaine de

⁵ La dénonciation de ces conventions dans le nouveau traité pourrait être assorties le cas échéant prévoir des dispositions transitoires.

⁶ Cela a été débattu après les attentats du 11 septembre; la possibilité d'un rétablissement des contrôles

sorte à ce que les initiatives présentées puisse répondre aux critères de subsidiarité et proportionnalité prévus par les Traités

2.7 En ligne de principe les problèmes de mise en œuvre du droit dans ce domaine ne sont pas substantiellement différents de ceux qui concernent l'autre législation communautaire sauf pour le fait qu'il faudrait envisager des mesures d'urgence au cas où la carence d'un Etat mettrait en grave danger la sécurité des autres (voir problèmes de contrôle des frontières, lutte contre le terrorisme, cybercrimes au niveau de l'Union...).

2.8 Un instrument auquel on fait beaucoup recours a été celui des positions communes qui encadrent la stratégie à suivre par les EEMM lors des négociations internationales. En cas de fusion des piliers il sera question de supprimer cet instrument à l'avantage du mandat de négociation que dans le domaine communautaire est conféré à la Commission lors des négociations internationales.

2.9 Dans la problématique des instruments il faut aussi prendre en considérations la panoplie d'agences que l'Union a crée ces derniers années avec des bases juridiques différentes, des tâches souvent en concurrence et des mandats flous (Europol - EuroJUS - Olaf - réseau judiciaire européen....- voir tableau en annexe) afin de renforcer sa propre action et la coopération entre Etats membres.

La réforme des Traités pourrait être la bonne occasion pour :

- donner une base légale homogène à ces organismes (cela comporte une novation pour la Convention Europol) qui définisse le mandat de chacun ainsi que les modalités de contrôle de la part du Conseil, de la Cour, du Parlement européen (pour les tâches qui intéressent l'Union dans son ensemble) et des parlements nationaux, (pour les tâches qui visent les EEMM).
- les nouvelles bases juridiques devraient être conformes aux procédures et aux standards de protection valables pour les Etats membres, les institutions de l'Union (voir paragraphes précédents)
- en ligne de principe il faudrait exclure tout pouvoir réglementaire de la part de ces agences qui seraient tenues à remplir les objectifs et à respecter les règles définies par les institutions de l'Union.

2.10 Le rôle du Procureur européen Depuis plusieurs années le Parlement européen a constaté que la fraude aux intérêts financiers communautaires est un fléau reconnu et dénoncé par l'ensemble des pays de l'Union, dont le montant annuel d'environ un milliard d'euros est en constante augmentation et que les instruments juridiques actuels ne permettent pas une lutte efficace contre cette fraude, notamment à cause des différences parmi les systèmes judiciaires des Etats membres, de la lourdeur

à toutes les frontières intérieures a été évoquée

de l'entraide judiciaire en matière pénale, des limites liés à la nature administrative des enquêtes de l'OLAF.

Le remède plus efficace envisagé est l'institution d'un Procureur européen indépendant, chargé d'exercer l'action publique devant les juridictions compétentes des Etats membres dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union.

3. Comment pourrait-on par exemple, mieux identifier les questions dans le domaine pénal qui appellent une action au niveau de l'Union ? Selon quelles modalités serait-il possible d'accroître la coopération judiciaire pénale ?

3.1 Ces trois dernières années on a vu se multiplier tant les mesures pour affirmer le principe de la confiance et de **la reconnaissance mutuelle** ⁽⁷⁾ que celles **d'harmonisation de la législation pénale** ⁽⁸⁾ prévues par l'art 31 lettre e) TUE qui vise l'adoption de "*...mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.*" Cela démontre d'une part que les deux approches ne sont pas incompatibles et que, bien au contraire elles répondent à un besoin ressenti par les EEMM ⁹.

Un pas très significatif a été en particulier franchi par l'adoption de la Décision cadre établissant le mandat d'arrêt européen puisque il a remplacé de fait les procédures d'extradition par des procédures de remises entre EEMM et a défini une liste de 32 crimes pour lesquels il n'y aura pas de vérification préalable de l'existence d'une double incrimination.

À moyen terme un objectif de l'Union doit être d'assurer la libre circulation des décisions de justice sur tout le territoire de l'Union. Cette libre circulation vaudra d'ailleurs tant en matière pénale qu'en matière civile.

3.2 Comment encadrer la future harmonisation législative dans ce domaine? Une liste des crimes au niveau des traités risque d'être un élément inutile de rigidité qui serait vite dépassée ⁽¹⁰⁾. Plus utile

⁷ Il s'agit d'une part de la Convention sur la coopération judiciaire en matière pénale de adoptée en 2000, de la décision cadre sur le mandat d'arrêt européen et des propositions en matière de reconnaissances mutuelles des mesures en matière de gel des avoirs, mesures de confiscation et sanctions pécuniaires.

⁸ Il s'agit des Décisions cadre adoptées en matière de contrefaçon de l'Euro, trafic des êtres humains, terrorisme, et en cour d'adoption visant la lutte contre l'immigration clandestine, les attaques aux systèmes informatiques, la pédopornographie, le racisme et la xénophobie, les crimes environnementaux, le trafic des drogues, la corruption..

⁹ D'ailleurs plusieurs de ces initiatives dérivent de propositions des différentes Présidences du Conseil

¹⁰ Cela a bien été l'expérience d'Europol qui a été progressivement obligé de élargir ses domaines de compétences pour suivre l'évolution de la criminalité (celle-ci ne étant très peu soucieuse des limites de compétence établis dans les Traités - selon une affirmation du Directeur de Europol à la commission des

serait la définition d'une série de critères à vérifier au préalable ¹¹ tels que :

- a) - la mise ne danger d'un intérêt essentiel de l'Union ou de plusieurs EEMM (protection des intérêts financiers, terrorisme international, défense des frontières externes, euro, protection des réseaux, de l'environnement....)
- b) - l'existence de disparités trop importantes dans la législation des EEMM pouvant donner lieu au "crime shopping" ou à des "ports presque sûrs" pour les malfaiteurs (notamment blanchiment des capitaux..)

3.3 Selon le Parlement européen ¹² le principe de la reconnaissance mutuelle exige aussi l'harmonisation législative

- d'un socle minimal de garanties procédurales à assurer aux personnes lors d'une poursuite policière et d'une enquête et/ou d'un procès pénal (établissement du principe de l'habeas corpus ? aide judiciaire ?)
- des standards minimales pour reconnaître la validité des preuves recueillies lors des enquêtes et phases précédentes du procès

Corollaire à ces mesures devrait être l'obligation pour les juges et les avocats de connaître le droit de l'Union.

4. Quelles adaptations pourrait-on apporter aussi au texte des dispositions du traité définissant la compétence communautaire notamment en matière d'immigration et d'asile ?

4.1 Pour ce qui est de la politique d'immigration et d'asile (hormis le fait que le DK n'est pas partie à ces dispositions) les problèmes majeures peuvent se résumer comme suit:

- le traité devrait prévoir une base juridique pour la définition d'une véritable politique migratoire européenne ainsi que d'une politique d'intégration des immigrés pour résoudre la questions des migrants à la recherche d'une meilleure situation économique (et qui par conséquent font recours aux mesures en matière d'asile et/ou protection subsidiaire). L'absence d'un cadre communautaire et les disparités de traitement des immigrés au sein des EEMM entraînent

libertés)

¹¹ Voir intervention du Commissaire Vitorino lors de la réunion du 8 octobre 2002 du WGX

¹² Notamment lors des débats sur la Décision cadre "terrorisme", mandat d'arrêt et des règlements sur la définition de listes d'organisations terroristes

objectivement une compétition qui influencent significativement les flux migratoires¹³

- les compétences de l'Union **en matière de contrôle des frontières et de politique européenne des visas devraient** être renforcées en faisant de la coopération Schengen la règle générale

- **pour ce qui est de la politique d'asile** le Traité se fonde sur la **Convention de Genève** qui est en partie dépassée et puisque elle ne prenait pas en considération les mouvements de masse et la situation des personnes fuyant des persécutions par des organismes non étatiques. Cela a induit les EEMM à avancer la notion de pays tiers sûrs à partir des quels les demandes d'asile seraient en principe refusées (ce qui violerait, le principe de non refoulement établi par Genève). Une solution devant être trouvée avant le 1er mai 2004 il paraîtrait opportun d'en retenir les principes déjà au niveau du traité de sorte qu'elle puisse faire déjà partie de l'acquis pour les pays candidats.

- le Traité devrait aussi prévoir le principe de la **solidarité y compris financière (burden sharing) entre EEMM** pour supporter les dépenses entraînées par les politiques liées au contrôle des frontières communes , le soutien aux réfugiés aux demandeurs d'asile et aux personnes nécessitant d'une protection subsidiaire.

Bruxelles, le 29 octobre 2002

¹³ (cela est d'autant plus évident entre pays étant membres à part entière de l'espace Shengen et pays RU et IRL qui y sont associés seulement en partie). A remarquer que toute tentative de établir une politique dans ce domaine (notamment depuis '98) a échoué.

Annexe

Agences et organismes de l' Espace sécuritaire européen

| | | | | | | |
|-------------------------------|---|---|--|---|--------------------------|--|
| Année d'adoption | RJE | Eurojust | Europol | Coopération Schengen | Coopération douanière | OLAF |
| Année | 1998 | 2002 | 1995 entrée en vigueur 1998 | 1990 entrée en vigueur 1995 | 1995 (Pas en vigueur) | 1999 |
| Début activité | 1998 | 2002 | 1999 | progressive | | 1999 |
| Etats participants | 15 | 15 | 15 | 13 (partiellement UK + IRL)+ NOR & ISL | 15 | 15 |
| Acte fondateur | Action commune du Conseil | Décision du Conseil | Convention du Conseil | Convention internationale | Convention du Conseil | Décision de la Commission |
| Base juridique | K3 TUE (Maastricht) | 34 TUE (Amsterdam) | K3 TUE (Maastricht) | entre EEMM en 1990 - reprise au sein UE (1er - 3ème pilier) avec Amsterdam 20/05/99 | K3 TUE (Maastricht) | 280 TCE (Amsterdam) |
| Compétence "ratione materiae" | toute forme de criminalité transfrontalière | liste d'infractions reprise à la liste Europol + autres infractions insérées par décision Conseil | liste d'infractions reprises dans la Convention et impliquant la criminalité organisée | toute forme de criminalité (sauf exception) mais limité à l'observation transfrontalière) | Infractions douanières | Irrégularités au Budget commu-nautaire |
| Structure | décentralisée | centralisée | centralisée | décentralisée (unité Sirène) | décentralisée | centralisée |
| Compos- -ition | points de contact | membres nationaux | Unités nationales Europol (UNE) | pas spécifiée (accès - alimentation décentralisés selon l'organisation au sein des EEMM | néant | Néant |

| Année d'adoption | RJE | Eurojust | Europol | Coopération Schengen | Coopération douanière | OLAF |
|-----------------------|---|---|---|--|--|---|
| Attributions | 1 faciliter la coopération judiciaire 2- informations juridiques et pratiques 3 facilite la coopération entre juges | 1 Contribuer bonne coordination des enquêtes 2 Amélioration coopération judiciaire 3 soutenir les autorités judiciaires dans les enquêtes et poursuites | 1 Centre de collecte et échange d'informations 2 analyse , rapports et consultance pour enquêtes 3 soutien logistique (formation) | 1. démantèlement des contrôles aux frontières intérieures 2. renforcement coopération policière 3. renforcement coopération judiciaire | Faciliter la transmission de l'information douanière 2. harmoniser certaines techniques d'enquête | 1. effectuer des enquêtes administratives 2. participer à la conception en matière de lutte antifraude 3. représenter la Commission dans le domaine de la lutte anti-fraude |
| Nombre de membres | 190 points de contact assistés d'un secrétariat | 20 membres assistés d'un secrétariat | 350 personnes | néant | néant | 183 personnes |
| Système d'information | Outils informatiques (Atlas judiciaire...) | néant | SIE (système d'information Europol) | SIS (système d'information Schengen) | SID (système d'information douanier) | CMS (case management system) |