

Working Group X

Working document 14

Groupe de travail X "Liberté, sécurité et justice"

Objet : Proposition de M. Antonio VITORINO, Commissaire, Membre de la Convention
"VERS UN TRAITE UNIQUE POUR LA MISE EN PLACE DE L'ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE
ET DE JUSTICE?"

**CONTRIBUTION DE M. VITORINO AU GROUPE X
("LIBERTE, SECURITE, JUSTICE") DE LA CONVENTION SUR
L'AVENIR DE L'EUROPE**

**VERS UN TRAITE UNIQUE POUR LA MISE EN PLACE DE L'ESPACE DE
LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE?**

1. Introduction

Développement et maintien de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice

Le développement et le maintien de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, fondé sur les principes de la démocratie, du respect des libertés et des droits fondamentaux, ainsi que de l'État de droit, font incontestablement partie des missions essentielles de l'Union actuelle et future. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'instauration de cet espace constitue l'un des objectifs de l'Union européenne. Un consensus émerge tant au sein des gouvernements et des parlements qu'au niveau de l'opinion publique sur le fait qu'il faut «plus d'Europe» dans ce domaine. Ce consensus croissant s'illustre non seulement dans les débats en cours au sein de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne, mais aussi dans l'évolution constante et significative des dispositions des traités en matière de justice et d'affaires intérieures, du traité de Maastricht à celui de Nice, en passant par le traité d'Amsterdam.

Il est à présent reconnu que nos sociétés ne peuvent plus relever les défis qui s'offrent à elles dans des domaines tels que l'asile, l'immigration et la lutte contre la criminalité et le terrorisme en ne prenant des mesures qu'au niveau national. Un niveau élevé de sécurité au sein de l'Union suppose une gestion efficace de nos frontières extérieures. La lutte contre la drogue exige une réponse globale et coordonnée à tous les niveaux. Le public est en droit d'attendre une réponse appropriée à ces défis, qui ne pourront être relevés qu'en combinant une action au niveau des États membres et au niveau de l'Union européenne dans son ensemble. Comme la Commission l'a déjà souligné dans sa communication intitulée “Un projet pour l'Union européenne”¹, l'objectif commun consistant à instaurer un espace de liberté, de sécurité et de justice, complémentaire d'un espace économique intégré et sans frontières, fait donc partie des missions essentielles de l'Union actuelle et future.

Six mois après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil européen de Tampere a défini une vision de cet espace de liberté, de sécurité et de justice et a approuvé un plan d'action précisant les mesures à prendre au cours des cinq premières années. Les décisions adoptées à Tampere ont été audacieuses, et les objectifs déclarés - l'élaboration de politiques communes dans les domaines de l'asile et de l'immigration, l'instauration d'un véritable espace européen de justice, ainsi que le

¹ COM(2002) 247 final du 22 mai 2002.

renforcement de la lutte contre la criminalité à l'échelle de l'Union et de l'action extérieure - étaient clairs et ambitieux.

L'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam

L'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre du programme de Tampere au cours de ces trois dernières années a mis en évidence deux défis majeurs:

- premièrement, il est apparu de plus en plus clairement que dans un certain nombre de domaines essentiels, tels que la politique d'asile, et malgré les améliorations considérables apportées par le traité d'Amsterdam, les différents objectifs énoncés dans les traités actuels ne correspondent pas aux objectifs politiques fixés par le Conseil européen de Tampere. À moins d'aligner les objectifs définis à Amsterdam sur ceux qui ont été ensuite fixés à Tampere, l'achèvement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice risquerait bel et bien d'être entravé. En outre, il s'agit d'un domaine dans lequel de nouveaux défis, exigeant une réponse à la fois au niveau national et au niveau de l'Union, continueront malheureusement d'apparaître. À Séville, les chefs d'État ou de gouvernement ont convenus que l'Union devait se concentrer sur la mise en place progressive d'un système intégré de gestion des frontières, allant même au-delà de ce qui était prévisible à Tampere. Les événements extérieurs et l'évolution démographique au sein de l'Union présenteront toujours des défis particuliers dans les domaines de l'asile et de l'immigration;
- deuxièmement, bien que de réels progrès aient été accomplis dans certains domaines, ils ont été trop lents dans d'autres. Il convient de reconnaître que cela est dû en grande partie au cadre institutionnel et décisionnel spécifique prévu par les traités actuels dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Pour toutes les avancées réalisées à Amsterdam, la répartition des domaines entre deux piliers, la prise de décision à l'unanimité, le droit d'initiative - partagé, mais parfois concurrent - des États membres et de la Commission, ainsi que la complexité de la géométrie variable se sont révélés être des freins importants aux réalisations attendues par les chefs d'État et de gouvernement. Il est difficile d'expliquer aux citoyens la raison pour laquelle leurs représentants aux parlements nationaux et au Parlement européen, qui sont démocratiquement élus, n'ont pas davantage leur mot à dire dans des domaines qui touchent si directement leurs intérêts. Au fil de la mise en œuvre des mesures, le rôle limité de la Cour de justice des Communautés européennes et l'absence de mécanismes appropriés de contrôle de l'application de la législation dans de nombreux domaines poseront de plus en plus de problèmes

en termes de cohérence de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Simplification et rationalisation par l'adoption d'un traité unique

L'une des questions générales que le Conseil européen de Laeken a demandées à la Convention d'examiner est celle de la simplification et du réaménagement des traités en vue d'améliorer la transparence et de permettre l'adoption d'un texte constitutionnel pour l'Union. Dans le contexte de ce vaste objectif, la Commission et la plupart des membres de la Convention ont déjà souligné la complexité qui découle de la dissociation des questions relatives à la justice et aux affaires intérieures entre le domaine communautaire (Titre IV du traité CE) et le troisième pilier (Titre VI du traité UE).

Outre cet objectif général de simplification, des arguments de poids sont avancés contre le maintien de la structure en piliers dans ce domaine. L'instauration d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est un objectif unique, exigeant une approche équilibrée et cohérente. Il convient donc d'y parvenir de la manière la plus efficace possible.

Or, cela n'a pas été possible jusqu'à présent, car les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à la libre circulation des personnes relèvent du Titre IV du traité CE (premier pilier) et la coopération policière et judiciaire en matière pénale du Titre VI du traité UE (troisième pilier). Vu qu'une mesure donnée ne peut avoir de base juridique fondée sur ces deux piliers à la fois, la réalisation d'un objectif unique, tel que la lutte contre la traite des êtres humains, a parfois nécessité l'adoption de deux instruments juridiques distincts, fondés respectivement sur le premier et le troisième pilier. Il n'est donc pas aisé de suivre l'approche globale et coordonnée nécessaire dans les domaines - tels que la lutte contre la drogue - qui exigent une action dans le cadre de ces deux piliers. De plus, une représentation extérieure cohérente de l'Union est difficile dans ce domaine, car les compétences de la Présidence, de la Commission et des États membres diffèrent selon que la question concernée relève du premier ou du troisième pilier. Cette situation est particulièrement intenable en raison du nombre croissant de négociations extérieures qui concernent à la fois des aspects du premier et du troisième pilier.

Pour ce qui est de l'efficacité, l'existence même de ces deux piliers a entraîné de longues négociations sur la base juridique de certaines mesures, avant même que les négociations sur leur contenu n'aient commencé. Dans certains domaines, une base juridique est absolument nécessaire à la fois dans le premier et dans le troisième pilier, mais un accord sur cette solution s'est parfois révélé impossible, par exemple en ce qui concerne le système d'information Schengen.

Enfin, outre le fait qu'elle grève l'efficacité du processus décisionnel au niveau de l'Union, la structure actuelle en piliers est difficile, voire impossible, à expliquer aux citoyens.

La complexité institutionnelle de cette structure est aggravée par la géométrie variable qui régit le domaine de la justice et des affaires intérieures et qui est définie dans une série de protocoles. Le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas en principe au titre IV du traité CE, mais ont le droit d'adopter et d'appliquer certaines mesures au cas par cas. Ces États membres ont jusqu'à présent exercé ce droit d'une manière cohérente en ce qui concerne toutes les mesures relatives à l'asile et à la coopération judiciaire en matière civile. De plus, ils ont choisi de participer, sinon à tous, du moins à de nombreux aspects de l'acquis de Schengen, à la suite de l'intégration de Schengen dans le traité d'Amsterdam. Le Danemark, quant à lui, ne participe pas et ne bénéficie pas d'une possibilité d'opter pour participer au Titre IV du traité CE, mais prend automatiquement part à toutes les mesures relevant de ce chapitre qui développent l'acquis de Schengen. Dans un espace équilibré de liberté, de sécurité et de justice, l'objectif doit consister à appliquer d'une manière uniforme dans toute l'Union les mesures communes adoptées, dans le respect des libertés et des droits fondamentaux.

La distinction actuelle entre premier et troisième pilier est contre-productive, opaque et n'a plus de raison d'être. Comme la Commission l'a indiqué dans sa communication intitulée "Un projet pour l'Union européenne"², pour simplifier et rationaliser l'architecture institutionnelle, il sera nécessaire d'abandonner cette distinction, importante en droit mais politiquement largement dépassée. Un nouveau traité devra réunir tous les aspects de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans un cadre institutionnel unique.

Cependant, ce passage à un cadre institutionnel unique ne signifierait pas que les procédures communautaires doivent nécessairement être appliquées d'une manière identique dans les domaines qui relèvent actuellement du troisième pilier: les instruments et les procédures applicables pourraient varier en fonction du type d'action envisagée au niveau de l'Union.

² Op. cit.

Par souci de rationalisation, de simplification, de cohérence et d'efficacité, un nouveau traité devrait réunir tous les aspects de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans un cadre institutionnel unique. Cela ne signifie pas cependant que les procédures communautaires classiques conviennent nécessairement dans tous les domaines. Au contraire, il faudrait que les instruments et les procédures applicables correspondent, dans chaque cas, aux objectifs fixés et au degré d'intensité de l'action à mener au niveau de l'Union.

Le défi posé à la Convention sur l'avenir de l'Europe

La Convention sur l'avenir de l'Europe doit donc relever un double défi:

- fixer, pour une Union d'au moins 27 États membres, des objectifs durables à long terme permettant l'achèvement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, fondé sur le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et sur l'État de droit. Ces objectifs doivent à la fois refléter pleinement les ambitions politiques déjà exprimées et être suffisamment souples pour permettre à l'Union de faire face aux nouveaux défis qui l'attendent. Ils doivent aussi, naturellement, traduire pleinement le fait que cet espace de liberté, de sécurité et de justice ne peut être que le résultat de mesures prises à la fois au niveau national et au niveau de l'Union, et doivent donc clairement définir le champ et l'intensité de l'action à mener à ce dernier niveau;
- définir un cadre institutionnel unique permettant à une Union élargie d'agir d'une manière cohérente, effective et efficace pour atteindre ces objectifs.

Le résultat global devrait consister dans une série de dispositions du traité cohérentes, transparentes et durables. Il est compréhensible que dans un domaine en constante évolution comme celui-ci, il ait été nécessaire d'adopter progressivement les dispositions appropriées par le biais de plusieurs traités récents. Cependant, l'orientation et la légitimité de l'action future dans ce domaine sont claires désormais. Il est temps de donner au développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice son plein statut d'objectif essentiel de la future Union et d'établir à cette fin une base institutionnelle stable et efficace.

Dans ce contexte, la suite de la présente contribution a pour objet de:

- réexaminer les objectifs fixés dans les traités actuels pour chacun des domaines politiques relevant de l'actuel Titre IV du traité CE et de l'actuel Titre VI du traité UE, et de proposer une adaptation possible de ces derniers tout en tenant compte de la nécessité de définir plus clairement le degré d'intensité de l'action à mener au niveau de l'Union dans chaque cas (point 2);
- proposer, sur la base des objectifs et de l'intensité de l'action envisagés, les instruments et les procédures qui devraient être appliqués dans chaque domaine dans le cadre d'un traité unique (point 3).

Un espace de liberté, de sécurité et de justice dans lequel la démocratie et les droits fondamentaux seraient pleinement respectés contribuerait à donner tout son sens à la citoyenneté de l'Union et aux droits qui en résultent. Ces droits ne sont cependant pas examinés dans la présente contribution, étant donné qu'ils sont traités ailleurs dans les travaux de la Convention. Le point de départ de cette contribution se limite donc aux questions qui découlent de l'actuel Titre IV du traité CE (“Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes”) et de l'actuel Titre VI du traité UE (“Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale”).

2. Les objectifs et l'intensité de l'action nécessaires à mener au niveau de l'Union pour développer l'espace de liberté, de sécurité et de justice doivent être mieux définis

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la mise en place d'un espace cohérent et équilibré de liberté, de sécurité et de justice constitue l'un des objectifs essentiels de l'Union européenne. Les trois composantes de cet espace - liberté, sécurité et justice - sont complémentaires et aussi importante l'une que l'autre. L'exercice des libertés et des droits fondamentaux ainsi que le respect des valeurs démocratiques ne sauraient être garantis sans sécurité; les mesures intérieures et extérieures destinées à assurer un niveau élevé de sécurité permettent l'épanouissement des libertés et des droits dans un véritable espace européen de justice pour tous. Il convient de développer ces trois

aspects parallèlement et avec la même intensité, afin que tous leurs éléments constitutifs s'appliquent pleinement dans l'ensemble des États membres, actuels et futurs.

Cet objectif général est déjà explicite dans les traités, mais la série d'articles qui le traduisent en des objectifs spécifiques à réaliser au niveau de l'Union ne permettraient pas, dans bien des cas, à une Union élargie de jouer son rôle à moyen terme. Aux points suivants seront réexaminés les objectifs spécifiques définis dans les traités actuels pour chacun des domaines politiques relevant de l'actuel Titre IV du traité CE et de l'actuel Titre VI du traité UE, ainsi que des propositions quant à la manière dont ils pourraient être adaptés à l'avenir dans le cadre de l'objectif global de développement et de maintien de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Les types d'action pouvant être menés conjointement au niveau de l'Union aux fins de ces objectifs sont, par nature, multiples et variés:

- les mesures visant à harmoniser ou à rapprocher, en tout ou partie, les législations nationales;
- les mesures destinées à instaurer des mécanismes ou procédures de reconnaissance mutuelle, avec ou sans un minimum d'harmonisation des législations nationales;
- les mesures visant à mettre en place des mécanismes d'échange d'informations ainsi que des mécanismes ou organes de coopération, y compris différentes méthodes de coordination des politiques nationales; et
- les mesures de nature financière (répartition des charges, financement de la formation et des échanges, développement de projets pilotes, soutien financier aux ONG, etc.).

Dans certains domaines, la réalisation des objectifs liés à l'espace de liberté, de sécurité et de justice exige que l'Union dispose de tout cet éventail de mesures. Dans d'autres, seule une action de faible intensité est nécessaire au niveau de l'Union, les États membres conservant une responsabilité importante pour la réalisation de ces objectifs communs. Lors du réexamen des objectifs relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, il importe donc de tenir dûment compte de la nécessité de définir plus précisément le degré d'intensité de l'action à mener au niveau de l'Union.

2.1 Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes

Une politique commune en matière d'asile et à l'égard des réfugiés et des personnes déplacées

Dans le domaine de l'**asile, des réfugiés et des personnes déplacées** (article 63, premier alinéa, points 1 et 2 du traité CE), le Conseil européen de Tampere s'est prononcé en faveur d'un régime d'asile européen commun et d'une action au niveau de l'Union en ce qui concerne les personnes déplacées et les réfugiés.. Ceci suppose de recourir à l'ensemble des mesures possibles à ce niveau: sans aucun doute, une harmonisation des législations nationales, mais aussi des mesures de nature financière, telles que la répartition des charges, et des mesures de coordination des politiques nationales, ou encore telles que l'introduction d'une méthode ouverte de coordination..

Le traité actuel permet à la Communauté de prendre toutes les mesures nécessaires en ce qui concerne les mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite par un ressortissant d'un pays tiers dans l'un des États membres («Dublin» et Eurodac), et pour favoriser un partage équilibré, entre les États membres, de l'effort lié à l'accueil de réfugiés et de personnes déplacées et aux conséquences qui en découlent. Cependant, dans d'autres domaines (tels que les conditions d'accueil et les procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié), le traité ne prévoit qu'une harmonisation de la législation dont la portée se limite à la fixation de normes minimales communes. Des mesures en matière de coopération administrative dans le domaine de l'asile peuvent toutefois être adoptées en vertu de l'article 66 du traité CE.

La Commission a présenté toutes les propositions législatives requises pour répondre aux exigences de l'article 63, premier alinéa, points 1 et 2, du traité CE, mais le champ d'application des dispositions du traité actuel, à moins de les interpréter d'une manière très large, ne permet que de mettre en place les instruments nécessaires à la première phase du régime d'asile commun, tel qu'il a été décrit par le Conseil européen de Tampere. Ce dernier a indiqué qu'un véritable régime d'asile commun exigeait une procédure d'asile commune ainsi qu'un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile, et pas uniquement des normes minimales communes. Cela vaut d'autant plus que pour de nombreux domaines, le traité actuel exige l'instauration de normes minimales communes sans définir le niveau auquel ces normes doivent être fixées. Le degré d'ambition exprimé par les propositions initiales de la Commission a inévitablement été revu à la baisse au fil des négociations.

À l'évidence, il convient également d'accorder une attention particulière aux aspects extérieurs de la politique d'asile, en tenant compte de l'évolution des régimes de protection au niveau mondial. Les programmes de réinstallation et le traitement des demandes d'asile en dehors de l'Union sont deux exemples de cas dans lesquels une action extérieure efficace constitue une composante essentielle d'un régime d'asile commun.

Il convient d'envisager le remplacement de l'actuel article 63, premier alinéa, points 1 et 2, par une disposition générale permettant l'adoption de toutes les mesures nécessaires pour mettre en place un régime d'asile commun et une politique commune à l'égard des réfugiés et des personnes déplacées. Cette approche correspondrait à celle qui a été suivie aux fins de l'achèvement du marché unique, et le degré d'intensité de l'action à mener au niveau de l'Union serait régi par les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Certains aspects de cette politique commune ne nécessiteront pas l'adoption d'actes législatifs: il conviendra de recourir à tout l'éventail des mesures possibles au niveau de l'Union.

Une politique européenne en matière d'immigration

En ce qui concerne l'objectif de mise en place d'une **politique commune en matière d'immigration**, qui a été arrêté à Tampere, les compétences sont, là aussi, partagées entre la Communauté et les États membres. Le traité actuel permet de prendre des mesures au niveau de l'Union dans les domaines suivants: conditions d'entrée et de séjour, normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas de longue durée et de titres de séjour, y compris aux fins du regroupement familial; immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier; mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire (article 63, premier alinéa, points 3) et 4) du traité CE). Le traité couvre donc tout le domaine de l'immigration, mais, à la différence de ce qu'il prévoit dans le domaine de l'asile, il ne fixe aucune limite particulière quant à l'intensité de l'action permise, étant donné que la réalisation de l'objectif d'une politique commune de l'immigration passe par un recours à tout l'arsenal des mesures possibles au niveau de l'Union. Il n'en reste pas moins qu'il y a des questions pour lesquelles les États membres devraient conserver une compétence exclusive. C'est le cas, par exemple, des questions que pose le passage éventuel (par la naturalisation) du statut de personne en séjour régulier à celui de citoyen.

En pratique, les progrès accomplis pour arrêter des mesures au niveau de la Communauté en matière d'immigration régulière ont été lents depuis que cette matière a été communautarisée à Amsterdam. Le traité impose l'adoption de mesures communes afin d'harmoniser les législations nationales, mais sans préciser à quel niveau les normes doivent être fixées. Cette lacune a généralement eu pour conséquence que, dès l'instant où les discussions débutaient au sein du Conseil, les ambitions étaient revues à la baisse par rapport aux propositions de la Commission. En présentant la proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'études, de formation professionnelle ou de volontariat, la Commission a maintenant déposé des propositions dans tous les domaines couverts par l'article 63, premier alinéa, point 3) a), du traité CE.

Par ailleurs, dans un espace de liberté, de sécurité et de justice pour tous, il importe de maintenir le cap sur l'objectif d'un traitement équitable des ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire des États membres, tel qu'il a été défini par le Conseil européen de Tampere. Ce dernier a estimé qu'une politique plus énergique en matière d'intégration devrait avoir pour ambition d'offrir aux ressortissants des pays tiers des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union. Or, le traité actuel ne prévoit une action au niveau de l'Union qu'en matière de libre circulation et de séjour, à l'intérieur de l'Union, des ressortissants de pays tiers en séjour régulier. Il est essentiel d'envisager de compléter cette disposition de manière à permettre l'adoption de mesures qui couvrent un plus large éventail de droits pour les ressortissants de pays tiers. La priorité devrait être donnée, en particulier, au droit de participer à part entière à la vie politique au niveau local. En ce qui concerne l'action en faveur de l'intégration des ressortissants de pays tiers qui sont en séjour régulier dans l'Union, les réponses politiques les plus efficaces sont, dans bien des cas, celles qui sont trouvées à l'échelon local, régional ou national. Corrélativement, de nombreux arguments plaident en faveur de l'introduction, dans le traité, d'une base juridique spécifique qui rendrait possible une action au niveau de l'Union lorsque celle-ci apporte une véritable valeur ajoutée: mesures visant à coordonner les échanges d'informations et des meilleures pratiques, à soutenir les exercices de référencement et à contribuer à la coordination des efforts en matière de politique d'intégration.

En ce qui concerne l'immigration clandestine, les États membres ont montré qu'ils étaient davantage disposés à coopérer au niveau de l'Union, après avoir pris conscience de l'inefficacité manifeste des politiques purement nationales adoptées face à ce phénomène. Un plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne a été adopté. Ce plan sera à l'origine d'un certain nombre de propositions d'actions législatives et autres, à présenter dans le courant de l'année prochaine. En outre, il est particulièrement important que les mesures de

droit pénal continuent à faire partie de l'arsenal des instruments de lutte contre l'immigration clandestine et contre la traite des êtres humains qui l'accompagne.

Le champ d'application des dispositions du traité actuel couvre en fait tout le domaine de l'immigration. Cependant, comme c'est le cas pour la politique d'asile, le traité actuel ne reconnaît pas totalement la notion de politique européenne commune de l'immigration comme constituant un objectif autonome qui justifie l'adoption de mesures nécessaires à sa mise en place. Il faudrait prévoir, dans le traité, une disposition générale qui permette l'adoption de toutes les mesures nécessaires à cette mise en place, y compris des mesures concernant l'immigration clandestine et le séjour irrégulier. Une telle disposition ne serait pas illimitée: les limites à l'intensité de l'action communautaire que constituent les principes de subsidiarité et de proportionnalité resteraient applicables, et il va de soi qu'il faudra recourir à des actions de moindre intensité, telles que la méthode ouverte de coordination. Par ailleurs, il conviendra d'accorder une plus grande attention aux droits des ressortissants de pays tiers en séjour régulier. À cet égard, une disposition spécifique devrait être introduite dans le traité, en particulier en ce qui concerne la participation à la vie politique au niveau local. En dernier lieu, il est souhaitable de reconnaître, dans le traité, la valeur ajoutée que les mesures d'incitation et de soutien, à prendre au niveau de l'Union, apporteront aux politiques d'intégration locales, régionales et nationales.

Libre circulation des personnes et gestion intégrée des frontières extérieures

Dans le domaine de la **libre circulation des personnes, des frontières intérieures et extérieures et de la politique des visas**, l'article 62 du traité CE couvre les mesures visant à assurer l'absence de tout contrôle des personnes lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures, le contrôle et la surveillance des frontières extérieures, la politique des visas et la libre circulation des ressortissants de pays tiers pour des séjours de courte durée. Ces dispositions correspondent en grande partie à la portée de l'acquis de Schengen dans ces domaines lors de son intégration dans le cadre de l'Union par le traité d'Amsterdam.

Des progrès importants ont été accomplis depuis Amsterdam principalement en ce qui concerne la mise en œuvre et la mise à jour de l'acquis de Schengen (par exemple, l'application de l'intégralité de l'acquis de Schengen en Grèce et dans les pays nordiques, ainsi que des mesures visant à mettre à jour la liste commune des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa, l'instruction

consulaire commune et le manuel commun sur les frontières extérieures). Une nouvelle législation a été mise en place en matière de sécurité des visas et de libre circulation des ressortissants de pays tiers munis d'un visa de longue durée. Sur la base de la décision du Conseil européen de Séville de poursuivre le développement progressif d'un système intégré de gestion des frontières, les mesures qui sont susceptibles d'être à l'étude dans les mois à venir comprennent la création d'un système d'identification des visas et la mise à jour du manuel commun sur la base de l'expérience acquise et des meilleures pratiques.

La nature même de ces questions nécessite une application cohérente et uniforme des règles au niveau de l'Union. Dans un espace sans contrôle aux frontières intérieures, les décisions prises en matière d'admissions par un État membre ont des conséquences pour l'ensemble des États membres qui ont levé leurs contrôles aux frontières intérieures avec cet État membre: un certain degré de confiance mutuelle qui ne peut naître que de l'application cohérente des procédures et des règles communes à l'ensemble des points de passage des frontières extérieures est donc nécessaire. Le traité actuel donne dès lors les moyens d'une harmonisation complète tant du droit matériel que du droit procédural au niveau de l'Union dans tous les domaines indiqués à l'article 62 du traité CE. Outre cette harmonisation, le renforcement de la confiance mutuelle exige également l'adoption de mesures visant à favoriser la coopération, l'échange d'informations et la formation. Des mécanismes de solidarité financière, portant par exemple sur le contrôle des frontières extérieures communes pourraient également être envisagés. À long terme, il pourrait être nécessaire de prévoir la mise en place d'un corps européen de gardes frontières. La décision tendant à établir un système véritablement intégré de gestion des frontières – et la prise de conscience croissante qu'il s'agit d'un domaine dans lequel les responsabilités nationales en matière de sécurité et d'ordre public doivent être complétées par une compétence partagée et des mesures prises au niveau de l'Union – devrait être reprise dans le nouveau traité par une disposition permettant d'adopter tout l'arsenal des mesures nécessaires pour réaliser l'objectif politique consistant à créer un système commun de gestion des frontières extérieures.

En ce qui concerne les frontières intérieures, si les États membres pourraient conserver la possibilité de rétablir unilatéralement des contrôles temporaires en cas de menace précise pour leur sécurité et leur ordre public, de telles décisions devraient être soumises à l'avenir à un véritable contrôle, y compris juridictionnel, au niveau de l'Union. Pour compléter cette possibilité, il pourrait être souhaitable de prévoir un mécanisme de rétablissement coordonné des contrôles aux frontières intérieures en cas de grave menace en matière de sécurité susceptible d'affecter l'ordre public d'un

certain nombre d'États membres, en tant qu'expression d'une responsabilité européenne partagée basée sur des valeurs communes et le respect des droits fondamentaux. Ceci contribuerait à l'émergence du sentiment de l'existence d'un ordre public européen.

Enfin, l'objectif politique d'une politique commune de visa devrait être clairement cité dans le nouveau traité. Les dispositions actuelles – qui couvrent presque tous les aspects des visas – sont divisées en quatre parties spécifiques correspondant à des différences de procédure qui, comme expliqué au point 3, ne devraient pas être maintenues dans un traité unique. Dans un tel traité, les dispositions relatives à la politique des visas devraient être simplifiées et regroupées au sein d'une seule disposition prévoyant l'adoption de toutes les mesures requises aux fins de la politique commune des visas. Cette disposition devrait naturellement prévoir des mesures destinées à renforcer la confiance mutuelle, notamment au moyen d'une transparence accrue et d'un contrôle mutuel par les pairs.

Le Conseil européen de Séville a accueilli favorablement l'objectif concernant la mise en place progressive d'un système intégré de gestion des frontières extérieures. Le texte de l'actuel traité n'est pas adapté à la réalisation de cet ambitieux objectif à long terme. Il y a un certain nombre d'arguments en faveur de l'élaboration d'une nouvelle disposition permettant d'adopter toutes les mesures nécessaires pour mettre en place le système commun de gestion des frontières extérieures. Par souci de simplification, le nouveau traité pourrait prévoir l'adoption de l'ensemble des mesures nécessaires à la politique commune des visas. Les avantages potentiels d'une meilleure prise en considération des intérêts européens communs en cas de rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures dans un souci de sécurité et de garantie de l'ordre public devraient être examinés plus en détail.

Un véritable espace de justice en matière civile et commerciale

Le marché intérieur étant maintenant une réalité, une action s'impose au niveau de l'Union dans le domaine de la **coopération judiciaire en matière civile et commerciale**. En effet, il est de plus en plus fréquent que les citoyens européens s'établissent, exercent des activités économiques ou achètent des biens et services dans des États membres autres que leur État membre d'origine, parfois au moyen des nouvelles technologies. Les situations personnelles et familiales présentent de plus en plus souvent des aspects transfrontaliers (mariage de personnes de nationalités différentes, personnes possédant une résidence dans un État membre autre que celui où elles résident habituellement, par

exemple). Des mesures doivent être prises au niveau de l'Union pour garantir que les personnes, ainsi que les acteurs commerciaux et non commerciaux puissent avoir facilement accès à la justice dans de tels cas.

Comme dans d'autres domaines de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, la compétence dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et commerciale est partagée entre la Communauté et les États membres. L'article 65 du traité CE prévoit que l'adoption de mesures au niveau de l'Union dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile se limite aux questions ayant une incidence transfrontière dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur. Depuis le traité d'Amsterdam, la Communauté a adopté cinq règlements clés couvrant les procédures de faillite, la responsabilité parentale, la signification et la notification d'actes, la compétence et la reconnaissance et l'exécution des décisions, ainsi que l'obtention des preuves. Un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, ainsi qu'un programme cadre communautaire ont été établis. Trois autres projets d'instruments sont actuellement à l'étude au Conseil (concernant l'aide judiciaire, un titre exécutoire européen pour les créances incontestées et la responsabilité parentale).

L'approche adoptée dans ce domaine depuis Tampere est gouvernée par les principes de reconnaissance mutuelle et d'un meilleur accès à la justice. La reconnaissance mutuelle est un concept qui a été appliqué efficacement dans certains domaines du marché unique. S'il implique le maintien de régimes nationaux, son application peut également nécessiter une harmonisation complète de règles relatives à la compétence internationale des juridictions et aux procédures de reconnaissance et d'exequatur des décisions étrangères, comme le règlement (CE) n° 44/2001 ("Bruxelles I") a déjà permis de le faire. En outre, un certain degré de rapprochement des droits procéduraux nationaux peut être nécessaire pour créer de nouveaux moyens de coopération basés sur la reconnaissance mutuelle, tels que le titre exécutoire européen pour les créances incontestées actuellement à l'examen.

L'actuel traité indique clairement que le champ d'application d'une telle harmonisation des législations nationales devrait être limité aux "matières civiles ayant une incidence transfrontière" "dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur". Ces principes doivent être appliqués dans le cadre de la mise en place progressive d'un espace de justice en matière civile et commerciale. À mesure que cet espace évoluera, la nécessité de mesures prises au niveau de l'Union s'intensifiera. Le programme de reconnaissance mutuelle adopté par le Conseil précise les

orientations selon lesquelles les travaux visant à la réalisation d'un véritable espace de justice devront s'approfondir. Ce programme comprend, par exemple, des travaux dans le domaine des effets patrimoniaux de la séparation des couples mariés ou non, ainsi qu'en matière de successions et de testaments. On peut également s'attendre à ce que les préoccupations des citoyens s'étendent aussi à des questions liées au statut des couples non mariés, à la situation patrimoniale des couples mariés ou non (et pas seulement en cas de séparation), ainsi qu'à des questions concernant le statut personnel (nom), l'adoption, etc. Pour apporter une réponse efficace aux préoccupations des citoyens dans ce domaine, il convient d'appliquer de manière évolutive les principes établis dans l'actuel article du traité, ainsi que de renforcer l'action au niveau de l'Union en matière de reconnaissance et d'exécution des décisions et des actes administratifs.

Au stade actuel de mise en place d'un espace de justice en matière civile, le moment est venu de traiter ces questions. Un nombre croissant de personnes décident d'exercer leur droit de séjourner dans un autre État membre, ce qui signifie de facto que des aspects de leurs statuts personnel, matrimonial et patrimonial ont manifestement des incidences transfrontières. En ne traitant pas ces questions on risquerait de limiter la liberté des personnes de séjourner dans un autre État membre et de nuire au bon fonctionnement du marché intérieur. Ce risque potentiel pèse naturellement aussi sur les personnes qui n'ont pas encore exercé leur droit à la libre circulation. Il y a donc une certaine incohérence entre la tendance qui semble se dessiner quant à la création d'un régime distinct au niveau de l'Union pour les cas dans lesquels il existe en pratique un élément transfrontier et le maintien d'une série de règles nationales qui restent applicables dans tous les cas où un tel élément n'existe pas de facto. Une application évolutive des principes telle que proposée doit se placer dans le contexte de l'objectif d'un espace de justice unique et cohérent pour tous et doit donc pleinement prendre en compte la nécessité d'éviter cette duplication potentielle de régimes.

La réalité de la libre circulation dans le marché intérieur signifie que les citoyens et les entreprises défendent de plus en plus leurs intérêts privés et commerciaux au-delà des frontières. Il importe qu'un espace européen de justice en matière civile et commerciale soit créé pour permettre aux citoyens et aux entreprises d'avoir un accès à la justice approprié lorsque leurs intérêts sont menacés. L'actuel texte du traité établit des principes régissant l'harmonisation nécessaire des législations nationales dans ce domaine. Ces principes doivent être appliqués dans le cadre de la mise en place progressive de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et d'attentes croissantes des citoyens, et ce en évitant la création de deux régimes différents (l'un pour les cas comportant des aspects transfrontières établis, l'autre pour les cas nationaux).

2.2 Coopération policière et judiciaire en matière pénale

Assurer un niveau élevé de sécurité par une action commune en matière de coopération policière

L'essence même de l'application de la loi et de la prévention du crime relève de la compétence nationale des États membres. Les décisions concernant les modalités et le moment de la mise en œuvre des politiques de prévention et de déploiement de la police et des autres services répressifs dans des cas particuliers sont prises au niveau national. Toutefois, le caractère transfrontière des formes graves de la criminalité organisée signifie de plus en plus que dans un nombre croissant de cas la coordination, la coopération et l'échange d'informations sont nécessaires au niveau européen pour réussir la prévention et traduire les coupables en justice. L'action au niveau de l'Union au regard de la **coopération policière** met donc l'accent sur l'instauration d'un cadre encourageant une coopération plus étroite entre les forces de police, les autorités douanières et les autres autorités compétentes dans les États membres (article 29 du traité UE), tant au regard de la coopération opérationnelle que d'autres formes de coopération. Cette coopération peut être assurée directement ou par l'intermédiaire de l'Office européen de police (Europol). En outre, l'article 32 du traité UE prévoit que les conditions et les limites dans lesquelles les autorités compétentes des États membres peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci devraient être fixées au niveau de l'Union.

Une évaluation des progrès accomplis dans le cadre de l'actuel traité donne à penser qu'il s'agit d'un des domaines dans lesquels **le degré d'intensité actuel de l'action entre le niveau national et le**

niveau de l'Union convient. Le cadre de base de la coopération au niveau de l'Union est en place. Le défi consiste à faire en sorte que les instruments et les organes établis soient utilisés le plus efficacement possible.

La valeur ajoutée de l'action menée au niveau de l'Union est obtenue en fixant des priorités communes et en coordonnant les approches nationales, par l'échange d'informations et d'expertises, et en facilitant la préparation et la coordination d'actions spécifiques en matière de prévention, de détection et d'enquête des infractions. Plusieurs acteurs doivent intervenir – les représentants des États membres au Conseil pour définir des priorités, des responsables des services répressifs nationaux agissant conjointement en vue de traduire ces priorités dans des plans opérationnels spécifiques basés sur les meilleures pratiques, Europol en vue de faciliter l'échange d'informations et de fournir une assistance aux autorités nationales compétentes pour la préparation, la coordination et la conduite d'enquêtes. Il est manifestement nécessaire de renforcer la coopération entre ces acteurs dans ce cadre commun, conjointement avec Eurojust et la Commission. En outre, des organes permanents peuvent être nécessaires, mais seulement dans les cas où il est établi qu'ils apportent une valeur ajoutée, et lorsque certaines tâches ne peuvent pas être exécutées par les institutions existantes. Dans d'autres cas, des instruments tels que les programmes de financement jouent un rôle constant, par exemple pour fournir une assistance aux organes extérieurs et aux ONG en matière de prévention de la criminalité et pour encourager la formation et l'échange de bonnes pratiques entre les services répressifs des États membres. Enfin, une coopération efficace entre les services répressifs nécessite également l'adoption de certaines mesures législatives au niveau de l'Union pour créer le cadre d'une coopération efficace, telles que les mesures relatives à la création et au rôle d'Europol, ainsi que la définition de solutions procédurales dans les cas où la coopération est entravée par des règles nationales divergentes comme celles qui régissent les enquêtes et la collecte de preuves (des mesures relatives à des définitions communes de l'information et des renseignements à échanger et des mesures visant à garantir que les preuves sont recevables dans d'autres États membres, par exemple).

Les mécanismes permettant de mettre en place des mesures indispensables à l'établissement et au maintien du cadre de la coopération entre services répressifs doivent être tels que cette coopération soit efficace. Il est donc, en particulier, nécessaire de prévoir une nouvelle base légale pour Europol, remplaçant l'actuelle Convention avec un instrument qui puisse être adapté plus facilement à l'évolution des besoins (par exemple, pour attribuer à Europol des compétences quant à de nouvelles formes de criminalité). Cette nouvelle base légale devrait aussi prévoir qu'Europol soit financé sur le budget communautaire et qu'un contrôle démocratique et juridictionnel soit mis en place au niveau de

l'Union, complétant le contrôle au niveau national actuel. Enfin, des procédures et des instruments plus efficaces doivent être mis en place en ce qui concerne les questions plus techniques, par exemple le statut du personnel et les règles financières applicables.

Le caractère international des formes graves de criminalité justifie une coopération au niveau de l'Union, bien que les décisions opérationnelles relatives à l'utilisation de ces cadres devraient continuer d'être prises uniquement au niveau national. Dans un espace de liberté, de sécurité et de justice basé sur des droits fondamentaux et des valeurs communes, l'ordre public d'un État membre est également garanti par les autres États membres. Il convient donc d'examiner la manière de tenir compte dans le nouveau traité d'un sentiment de responsabilité mutuelle constante se traduisant en pratique par un engagement commun à utiliser efficacement le cadre commun de coopération. Une réponse adaptée à des crises graves telle qu'une attaque terroriste contre un État membre nécessite une coopération rapide et efficace des autres États membres, pour retrouver et poursuivre les auteurs de l'attentat, par exemple. Un engagement de solidarité entre États membres en cas de crise de ce type constituerait un message fort visant non seulement à dissuader les auteurs d'attentats potentiels, mais aussi à assurer le grand public que les effets déstabilisateurs d'une telle crise à l'échelle de l'Union entraîneraient une réponse énergique de cette dernière.

Une action efficace en matière de prévention des formes graves de criminalité et du terrorisme et de lutte contre ces phénomènes doit être menée tant au niveau national qu'à celui de l'Union. Si les autorités nationales compétentes doivent conserver la responsabilité des décisions concernant des mesures de déploiement opérationnel spécifiques, l'action au niveau de l'Union devrait mettre l'accent sur le renforcement du cadre commun pour améliorer l'efficacité de la coopération entre les services répressifs des États membres. Des mesures législatives et non législatives sont nécessaires à cet effet et pour faire en sorte que ce cadre soit pleinement utilisé. En particulier il est nécessaire de remplacer l'actuelle Convention sur Europol par un instrument qui s'adapte plus facilement et qui prévoit un contrôle juridictionnel et démocratique au niveau de l'Union. Un engagement mutuel tendant à une utilisation efficace de ce cadre pourrait être considéré comme l'expression d'une compétence européenne partagée en matière d'ordre public et de sécurité basée sur des valeurs communes et des droits fondamentaux, qui complète la propre compétence des États membres en matière de sécurité nationale et d'ordre public et lui apporte une valeur ajoutée.

Le traité prévoit que des mesures sont prises dans le domaine de la **coopération judiciaire en matière pénale** en vue de parvenir à un niveau élevé de sécurité. L'article 31, paragraphe 1, du traité UE donne des exemples de domaines d'action en commun incluant la procédure et l'exécution des décisions, l'extradition, la compatibilité des règles, la prévention des conflits de compétence, ainsi que des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans le domaine de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue. Outre une coopération directe entre les autorités nationales compétentes, le traité de Nice (nouvel article 31, paragraphe 2, du traité UE) prévoit une coopération judiciaire en matière pénale par l'intermédiaire d'Eurojust.

Il convient de noter deux principaux changements depuis le traité d'Amsterdam. Le premier est lié à la création réussie d'Eurojust. Le domaine de compétence de cette structure est vaste, mais elle n'a pas de pouvoir contraignant. Son rôle se limite à la coordination. On pourrait envisager de donner à Eurojust un rôle de prévention des conflits de compétence, mais ceci se heurte au fait que jusqu'à présent des règles claires ne peuvent être établies pour accorder une compétence exclusive ou prioritaire à un État membre donné dans des cas complexes. Ceci est une des raisons pour lesquelles il faudrait établir un Procureur Public européen pour la protection des intérêts de la Communauté.

Le second changement concerne l'importance croissante du principe de reconnaissance mutuelle comme l'une des pierres angulaires de la construction d'un espace européen de justice en matière pénale. Cette approche est fondée sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité: elle vise à maintenir les régimes nationaux tout en prévoyant des moyens pour que les décisions prises dans leur cadre soient reconnues et exécutées dans les autres États membres. En d'autres termes, cette approche est fondée sur la constatation qu'une harmonisation totale – code pénal européen unique ou procédure pénale unique - n'est ni appropriée ni proportionnée dans ce domaine.

La reconnaissance mutuelle exige cependant une base commune de principes partagés et des normes minimales, telles que des garanties de procédure minimales harmonisées pour la protection des droits de la personne, et nécessite par conséquent des mesures d'accompagnement pour faciliter la compréhension et la confiance mutuelles. Les législations nationales doivent également reconnaître de nouveaux instruments de coopération, tels que le mandat d'arrêt européen, et permettre aux autorités nationales de les utiliser. Ces deux éléments – la création d'une base de principes communs

et la nécessité de garantir que les nouveaux instruments de reconnaissance mutuelle peuvent être appliqués – exigent un certain degré de rapprochement des droits procéduraux nationaux et des normes d'enquête pénales. Il devrait être envisagé d'introduire dans le nouveau traité une disposition générale permettant au Conseil de prendre les mesures nécessaires pour permettre la reconnaissance mutuelle des demandes judiciaires, ordonnances, amendes, décisions d'interdiction judiciaires et de toutes autres formes de décisions judiciaires. Cela devrait être accompagné d'une décision permettant au Conseil d'adopter des mesures pour mettre en place une série de principes communs d'accompagnement visant à garantir un degré élevé de protection des droits fondamentaux de la personne et à renforcer la confiance entre les autorités compétentes des États membres.

Toutefois, dans certains domaines, il y a lieu de rapprocher le droit pénal matériel. L'Union a déjà commencé à rapprocher les règles nationales relatives aux éléments constitutifs des infractions et aux sanctions applicables. Le traité d'Amsterdam cite trois domaines particuliers – criminalité organisée, terrorisme et trafic de drogue - dans lesquels cette harmonisation constitue un objectif spécifique dans le contexte de la mise en place globale de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. En réalité, la mise en place de cet espace implique d'assurer aux citoyens un niveau élevé de sécurité et de mettre en œuvre des actions communes tant pour prévenir la criminalité que pour lutter contre elle, ce qui nécessite d'agir au-delà des trois domaines spécifiques cités. C'est pourquoi le traité prévoit également une action en commun contre la traite des êtres humains, les crimes contre des enfants, le trafic d'armes, la corruption, la fraude, ainsi que le racisme et la xénophobie, que des organisations criminelles soient ou non impliquées.

Le Conseil et la Commission ont répondu à cela en adoptant des plans d'action et en s'efforçant d'apporter une réponse aux conclusions du Conseil européen de Tampere qui identifient une série de phénomènes criminels qui devraient en priorité faire l'objet d'une harmonisation. L'ensemble des domaines pour lesquels une action a été demandée font déjà l'objet de mesures ou d'une réflexion. Le degré d'harmonisation n'est cependant pas total, d'une part parce qu'il convient de respecter le principe de proportionnalité, et d'autre part parce que l'approche adoptée est délibérément progressive. Naturellement le critère de proportionnalité doit être considéré au regard de l'état actuel d'avancement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et il se peut que les mesures prises en matière d'harmonisation doivent être intensifiées avec le temps conformément à cette approche progressive. Dans le même esprit, il ne devrait pas être exclu qu'à terme le besoin d'action au niveau de l'Union devienne manifeste pour d'autres formes de criminalité.

À ce jour, les propositions de la Commission et les initiatives des États membres concernant l'harmonisation du droit pénal matériel reflètent pleinement l'esprit du protocole n° 30 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité d'Amsterdam. Pour le futur, chaque action devrait être justifiée au regard d'au moins l'un des critères suivants:

- lorsque le phénomène criminel en question est inclus dans une liste d'"infractions européennes" définie dans le traité. Cette liste couvrirait les infractions qui sont de nature transnationale et ne peuvent pas être réglées de manière satisfaisante par la seule action des États membres (aide à l'entrée et au séjour irréguliers, par exemple);
- lorsque l'absence d'action au niveau de l'Union porterait préjudice à un intérêt commun qui fait déjà l'objet d'une politique commune (contrefaçon de l'euro, lutte contre la criminalité dans le domaine de l'environnement). Dans ce cas, l'harmonisation matérielle du droit pénal devrait être considérée comme faisant partie intégrante de la série de mesures visant à atteindre les objectifs de cette politique. Le champ de cette catégorie correspondrait à celui s'appliquant aux politiques communes définies ailleurs dans le traité;
- lorsque l'action au niveau de l'Union est menée pour répondre clairement à un besoin d'assurer la pleine application de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et lorsqu'il s'agit de garantir l'efficacité des instruments communs de coopération policière et judiciaire conçus pour réaliser un espace de justice en matière pénale. Ce principe fournirait une possibilité d'action supplémentaire au niveau de l'Union lorsque jugé nécessaire pour le bon déroulement des activités judiciaires ou répressives dans le cadre de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il a été fait usage de cette possibilité, par ex. en matière d'exploitation sexuelle des enfants, par exemple.

Le rapprochement du droit pénal matériel est une question sensible. Il ne faut donc y avoir recours que lorsque cela est nécessaire comme indiqué ci-dessus: l'objectif ne peut être d'élaborer un droit pénal communautaire complet et unique. Les procédures de prise de décision applicables doivent varier selon la catégorie de criminalité concernée, comme il est proposé dans la partie 3, section 2 de cette contribution.

Les objectifs de la création d'un véritable espace de justice en matière pénale basé sur le principe de reconnaissance mutuelle et de l'adoption des mesures d'accompagnement nécessaires pour fournir un niveau de protection élevé des droits individuels et renforcer la compréhension et la confiance mutuelles devraient être inscrits explicitement dans le nouveau traité. Le rôle d'Eurojust pour prévenir les conflits de compétence devrait être examiné. Un procureur public européen doit être établi pour la protection des intérêts financiers de la Communauté. Le nouveau traité devrait également indiquer plus clairement quels principes devraient gouverner un rapprochement plus poussé des droits pénaux nationaux, sur la base de l'acquis. L'harmonisation est justifiée lorsque le phénomène criminel en question est inclus dans la liste d'"infractions" européennes et/ou lorsque l'inaction au niveau de l'Union menacerait un intérêt communautaire commun faisant déjà l'objet d'une politique commune. En outre, l'harmonisation est également justifiée lorsqu'une action au niveau de l'Union est jugée nécessaire pour assurer la pleine application de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et garantir l'efficacité d'instruments communs de coopération policière et judiciaire conçus en vue de la mise en place d'un espace de justice en matière pénale.

3. Donner à l'Union les moyens de réaliser ces objectifs

Si les progrès réalisés dans certains domaines, comme indiqué ci-dessus, sont incontestables, globalement ceux qui ont été accomplis pour la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice ont été trop lents. Il convient d'admettre que cela est en grande partie dû au cadre institutionnel et décisionnel spécifique en matière de justice et d'affaires intérieures, prévu par les traités actuels et leurs différents antécédents. En d'autres termes, une meilleure définition des objectifs à poursuivre et un meilleur degré d'intensité des actions à mener pour atteindre ces objectifs est indispensable, mais ne suffit pas pour réaliser les améliorations souhaitées dans ce domaine. Si l'objectif poursuivi consiste à fournir à l'Union élargie une base sur laquelle elle pourra agir de manière cohérente et efficace en réponse aux défis auxquels elle aura à faire face dans ce domaine à moyen terme, il convient d'examiner sérieusement l'amélioration des modalités permettant de prendre l'initiative des mesures nécessaires, de les arrêter et de contrôler leur application. Dans le cadre d'un traité unique, les instruments et les procédures applicables devraient être définis en fonction du type d'action envisagé.

3.1 Le droit d'initiative

Les États membres partagent actuellement un droit d'initiative avec la Commission en ce qui concerne les mesures relevant du titre IV du traité CE et du titre VI du traité UE. À partir du 1er mai 2004, la Commission jouira d'un droit d'initiative exclusif au regard du titre IV du traité CE. Le droit d'initiative partagé continuera de s'appliquer au titre VI du traité UE.

Ce droit d'initiative partagé s'écarte de la méthode communautaire confirmée par laquelle la Commission, en tant que garante de l'intérêt européen commun, jouit du monopole du droit d'initiative. Il pose problème pour deux raisons. Premièrement, les propositions émanant des États membres peuvent ne pas correspondre nécessairement à l'intérêt commun ni tenir compte de la position particulière de l'ensemble des États membres. Il convient de rappeler dans ce contexte que la Commission occupe une place à part lui permettant de nouer les contacts nécessaires avec les acteurs politiques et sociaux qui, autrement, ne seraient pas associés à l'élaboration des propositions législatives. Deuxièmement, l'expérience donne à penser que ce droit d'initiative concurrent peut compromettre la réalisation efficace des priorités politiques convenues dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, car il encourage les présidences à présenter de nombreuses propositions ayant des objectifs limités qu'elles espèrent pouvoir faire passer sous leur mandat, en détournant l'agenda du Conseil. Ces deux facteurs ont un effet négatif tant en substance (au regard de la qualité et de l'ambition des mesures adoptées) qu'en termes d'efficacité de la planification et de la réalisation de la série d'objectifs communs fixés par le traité et par le Conseil européen. Pour ces raisons, il importe donc d'attribuer à la Commission le droit d'initiative exclusif par rapport aux activités législatives dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Étant donné que l'essence de l'activité répressive relève de la compétence nationale des États membres, c'est dans une large mesure au niveau national que l'on sait exactement à quel moment et selon quelles modalités recourir aux forces de police et aux autres services répressifs. Il est donc approprié et justifié que les États membres restent compétents pour proposer et définir la planification opérationnelle et les activités dans ce domaine.

Afin de garantir la cohérence et l'efficacité du processus décisionnel dans un cadre institutionnel unique, la Commission devrait seule avoir le droit d'initiative pour les activités législatives dans les domaines couverts par l'actuel titre VI du traité UE en plus du droit d'initiative exclusif dont elle disposera automatiquement au regard de l'actuel titre IV du traité CE. Comme pour d'autres politiques, ce droit d'initiative serait appliqué dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

3.2 Le processus décisionnel

Les limites de la règle de l'unanimité et de la procédure de consultation simple

En vertu des traités actuels, une grande majorité des décisions se rapportant à la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice sont prises par le Conseil, statuant à l'unanimité, après simple consultation du Parlement européen. Les délibérations du Conseil ne sont acquises à la majorité qualifiée que pour deux aspects de la politique des visas et, même si cette règle est applicable à tous les volets de la politique des visas à compter du 1^{er} mai 2004, certains volets resteront soumis à la procédure de simple consultation du Parlement européen. À partir du 1^{er} mai 2004, le Conseil pourra décider à l'unanimité d'étendre la procédure de codécision à tous les domaines couverts par le titre IV du traité CE ou à certains d'entre eux (article 67 du traité). Le titre VI du traité UE restera, quant à lui, soumis à la règle de l'unanimité.

Le traité de Nice et ses protocoles prévoient néanmoins une certaine extension de la codécision et du vote à la majorité qualifiée dans certains domaines limités, couverts par le titre IV du traité CE. Parmi ces domaines, la codécision et le vote à la majorité qualifiée ne s'appliqueront automatiquement à compter du 1^{er} mai 2004 qu'à la coopération judiciaire en matière civile (à l'exclusion du droit de la famille). Le vote à la majorité qualifiée et la consultation simple du Parlement européen s'appliqueront à la coopération entre les administrations des États membres (article 66 du traité CE). Dans le domaine de l'asile, le passage à la codécision pour la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile et pour l'établissement de normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile ne se fera que le 1^{er} mai 2004, et pour autant qu'une législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels régissant ces matières ait été arrêtée. Enfin, par une déclaration politique, les États membres expriment leur intention d'appliquer l'article 67 du traité CE afin de passer à la procédure de codécision, à partir du

1^{er} mai 2004, en ce qui concerne les frontières extérieures (après accord sur-le-champ d'application des mesures qui doivent être arrêtées), la libre circulation des ressortissants de pays tiers et l'immigration clandestine.

La règle de l'unanimité au Conseil compte parmi les facteurs qui ont inévitablement rendu très difficile l'adoption des mesures nécessaires à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Même dans les cas où l'action était appuyée par une volonté politique clairement exprimée au plus haut niveau, certains États membres ont usé de leur pouvoir de retarder ou d'empêcher l'adoption de ces mesures, obligeant ainsi à négocier des compromis et des dérogations de dernière minute qui ont nuit à l'ambition et à la cohérence des mesures concernées. Dans une Union à 27 États membres ou plus, cette situation sera intenable. Les changements très limités qui ont été convenus à Nice ne permettent pas d'être tellement plus optimiste. Par souci d'efficacité, il est indispensable d'accomplir de réels progrès en vue d'un plus grand recours au vote à la majorité qualifiée dans ce domaine.

Une légitimité démocratique accrue: la codécision pour l'adoption des actes législatifs et un rôle renforcé pour les parlements nationaux

À cela s'ajoute la question du rôle du Parlement européen dans le processus d'adoption des propositions législatives. Actuellement, le Parlement européen est consulté sur les projets de mesures et, bien que cette consultation soit obligatoire, le Conseil n'est nullement tenu de suivre l'avis du Parlement lorsqu'il arrête un acte législatif. Comme il est dit plus haut, la procédure de codécision sera introduite, à compter du 1^{er} mai 2004, dans certains des domaines visés au titre IV du traité CE. En revanche, malgré les répercussions que les mesures législatives à prendre dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale pourraient avoir sur les citoyens et sur leurs droits fondamentaux, il n'est pas envisagé de passer à la codécision pour les matières régies par le titre VI du traité UE. Dans le cadre d'un traité unique, toutes les mesures législatives devraient être prises par le Conseil et le Parlement européen conformément à la procédure de codécision, de manière à conférer une légitimité démocratique à ces mesures.

Étant donné les répercussions directes que les questions soulevées par la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice peuvent avoir sur la vie quotidienne et les droits des personnes, les limites actuelles du rôle du Parlement européen dans le processus décisionnel en la matière sont difficilement justifiables. Un nouveau traité unique devrait envisager d'étendre la procédure de codécision à toutes les mesures législatives qui doivent être adoptées dans tous les domaines de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. On pourrait prévoir un débat annuel sur l'état d'avancement de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Tout en renforçant le rôle du Parlement européen dans les questions de justice et d'affaires intérieures, il importe aussi d'associer les parlements nationaux plus étroitement à ce domaine qui touche si directement les intérêts des citoyens. Parmi les recommandations déjà étudiées par la Convention par rapport à l'accroissement du rôle des parlements nationaux, plusieurs sont particulièrement pertinentes pour ce domaine. Il convient d'encourager des relations plus étroites entre les parlements nationaux et la Commission, surtout pendant la processus de consultation ouverte sur les documents consultatifs tels que les livres verts ou blancs et les communications. Un mécanisme permettant aux parlements nationaux de s'exprimer sur la compatibilité d'une proposition spécifique avec le principe de subsidiarité aurait une pertinence particulière pour la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Les parlements nationaux devraient bien sûr continuer d'exercer leur rôle clef dans le contrôle démocratique d'Europol, rôle qui devrait être complété par un contrôle au niveau européen exercé par le Parlement européen. Enfin, l'éventuelle implication des parlements nationaux dans des mécanismes de surveillance et de contrôle par les pairs devrait être étudié, afin d'assurer l'application correcte de la législation européenne sur le terrain.

Dans un traité unique qui définirait et délimiterait les objectifs au niveau de l'Union ainsi qu'il est dit plus haut, et sous réserve des exceptions évoquées précédemment, le processus décisionnel devrait suivre la procédure de codécision habituelle, le Conseil statuant à la majorité qualifiée lorsqu'il arrête des mesures législatives y compris:

- **toutes les mesures nécessaires pour mettre en place le régime d'asile commun et une politique commune concernant les réfugiés et les personnes déplacées;**
- **toutes les mesures requises pour mettre en place la politique commune en matière d'immigration;**
- **toutes les mesures relatives au franchissement des frontières extérieures et intérieures et à la politique des visas;**
- **toutes les mesures nécessaires à la création d'un véritable espace de justice en matière civile et commerciale, y compris le droit de la famille;**
- **les mesures requises pour définir un cadre de coopération commun entre les services de police des États membres, notamment toutes les décisions concernant Europol;**
- **les mesures visant à encourager et soutenir la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, fondement d'un véritable espace de justice pénale, dont la nécessaire harmonisation du droit procédural et toutes les décisions concernant Eurojust;**
- **des mesures additionnelles visant à harmoniser le droit pénal matériel, en partant de l'acquis, lorsque le phénomène criminel à combattre est inclus dans la liste d'"infractions européennes" et/ou lorsque l'inaction au niveau de l'Union menacerait un intérêt européen commun dans une politique commune où le Conseil agit par la majorité qualifiée.**

Cependant, dans certains cas il pourrait être considéré politiquement opportun de maintenir la règle de l'unanimité. De telles exceptions pourraient inclure la création ou le libellé des compétences d'organes communs qui exerceraient certaines compétences en lieu et place des autorités nationales compétentes. L'une des solutions pourrait être de prévoir, dans le corps du traité, des dispositions sur la création, le champ d'action et les attributions de ces organes. Cette approche a été retenue par la Commission dans sa proposition relative à un Procureur Public européen. Cependant dans d'autres cas, afin d'établir un traité durable à moyen terme il pourrait être considéré préférable d'envisager une disposition qui autorise le Conseil, statuant à l'unanimité et conformément à la procédure de codécision, à prendre les décisions nécessaires pour créer ces organes communs ou pour définir leur mission et leurs attributions, chaque fois que ces dernières traduisent un véritable transfert de compétences des États membres en faveur de l'Union. Une telle disposition pourrait donc s'appliquer à toute décision visant à créer un corps commun de gardes-frontières.

Les aspects opérationnels de la coopération entre les services répressifs, notamment les mesures fixant les conditions et les limites dans lesquelles les services de police, les services des douanes et les autres autorités compétentes peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci (article 32 du traité UE) pourraient être considérés comme un cas à part. Les décisions quant au moment précis où les services répressifs doivent être déployés et à la manière dont ce déploiement doit s'opérer relèvent de la compétence des États membres et toute mesure liée à ces décisions pourrait donc être prise à l'unanimité par le Conseil. De la même manière, la règle de l'unanimité pourrait s'appliquer aux mesures relatives à l'exercice, par un État membre, sur le territoire d'un autre État membre, de compétences habituellement nationales.

Un troisième exemple de domaine dans lequel la codécision, associée à la règle de l'unanimité au Conseil, pourrait être considéré justifié concerne certaines mesures liées au rapprochement du droit pénal matériel. Les mesures de ce type qui visent à protéger des intérêts européens communs dans le cadre des politiques communes existantes doivent être soumises aux mêmes procédures décisionnelles que les politiques communes concernées. L'unanimité pourrait être considérée comme appropriée lorsque des mesures supplémentaires sont nécessaires (soit en dehors de la liste d'"infractions européennes" définie dans le traité soit lorsqu'il existe un besoin de protéger les intérêts partagés dans une politique commune), en vue d'assurer la pleine application du principe de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice et de garantir l'efficacité des instruments communs de coopération policière et judiciaire conçus pour réaliser un espace de justice en matière pénale. Dans de tels cas le Conseil pourrait statuer à l'unanimité dans la procédure de codécision.

Dans un traité unique, qui définirait et délimiterait les objectifs au niveau de l'Union ainsi qu'il est dit plus haut, il pourrait être considéré approprié que le Conseil statue à l'unanimité et, lorsqu'il arrête des mesures législatives, qu'il le fasse dans le cadre de la procédure de codécision, dans les domaines suivants:

- **les décisions relatives à la création et aux attributions d'organes communs qui exerceraient certaines compétences en lieu et place des autorités nationales compétentes;**
- **la planification, les modalités et le champ de la coopération opérationnelle entre les services répressifs, notamment les mesures fixant les conditions et les limites dans lesquelles les services de police, les services des douanes et les autres autorités compétentes peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci;**
- **les mesures visant au rapprochement du droit pénal matériel, lorsque les mesures sont prises au niveau de l'Union afin d'assurer la pleine application du principe de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice et de garantir l'efficacité des instruments communs de coopération policière et judiciaire conçus pour atteindre l'objectif d'un espace de justice en matière pénale.**

Choix des instruments

En ce qui concerne le titre IV du traité CE, la Communauté peut se servir de tous les instruments communautaires actuellement prévus à l'article 249 du traité CE, le choix de l'instrument à utiliser dans chaque cas étant fait dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le titre VI du traité UE prévoit, quant à lui, une série d'instruments spécifiques à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs qu'il fixe. Les décisions-cadres sont utilisées aux fins du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres et lient ces derniers quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Autrement dit, ce type d'instrument est pratiquement identique à la directive communautaire classique. De la même façon, la décision prévue par le titre VI du traité UE ressemble à s'y méprendre à son équivalent communautaire. Le seul instrument prévu par le titre VI du traité UE qui n'ait pas son équivalent direct dans le pilier communautaire est la convention, même si le règlement communautaire produit, lui aussi, un effet direct. La convention est un instrument qui a déjà révélé ses limites, ainsi que le prouvent les changements introduits par le traité d'Amsterdam (qui permet aux conventions d'entrer en vigueur dans un nombre limité d'États membres). L'expérience acquise depuis le traité d'Amsterdam montre une très forte tendance à renoncer à la convention et à lui

préférer la décision-cadre. Cet instrument s'est avéré inefficace pour la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et le maintenir dans un nouveau traité ne se justifie pas.. La question des types d'instrument dont l'Union doit se servir dans le contexte du futur traité est une question plus générale en discussion au sein de la Convention. Quelle que soit la décision que la Convention décide de prendre à cet égard, l'analyse ci-dessus conclut que ces résultats devraient s'appliquer au domaine de la justice et des affaires intérieures, comme aux autres domaines.

Les instruments législatifs nécessaires à la création et au maintien de l'espace de liberté, de sécurité et de justice sont comparables, dans les domaines régis par l'actuel titre VI du traité UE, à ceux qui sont applicables à l'actuel titre IV du traité CE. La convention est un instrument qui a montré ses limites, qui est rarement utilisé et qui ne justifie pas d'être maintenu dans le futur. Par souci de simplicité et de transparence, il faudrait, dans une structure institutionnelle unique, appliquer les conclusions générales de la Convention relatives aux futurs instruments de l'Union également à l'ensemble du domaine de la justice et des affaires intérieures.

3.3 Mise en œuvre et contrôle de l'application de la législation adoptée

Avec l'adoption de nouveaux actes législatifs afin de créer et de développer l'espace de liberté, de sécurité et de justice, il est essentiel de concevoir des moyens adaptés pour assurer leur mise en œuvre efficace et un contrôle effectif de leur application.

Attribution de pouvoirs d'exécution

Comme dans d'autres domaines, nombre de mesures adoptées dans le secteur de la justice et des affaires intérieures exigent que soient adoptées ensuite des règles d'application. Comme le livre blanc sur la gouvernance européenne³ le fait observer, la responsabilité principale de l'exécution de la législation par l'adoption de règlements d'application incombe normalement à la Commission, dans les conditions prévues par la législation et sous le contrôle du législateur. L'actuel article 202 du traité CE s'applique au titre IV du traité CE et établit la norme selon laquelle le Conseil, confère à la

³ COM(2001) 428 final du 25 juillet 2001.

Commission des compétences d'exécution. Il n'existe, dans le titre VI du traité UE, aucune disposition comparable à celle de l'article 202 du traité CE, mais le Conseil a néanmoins décidé de conférer des compétences d'exécution à la Commission, en particulier en ce qui concerne les programmes de financement.

De solides arguments plaident en faveur d'une solution qui consisterait à donner un caractère formel à la pratique actuelle, en précisant clairement que l'adoption des règles d'application relève de la compétence de la Commission pour ce qui se rapporte aux instruments adoptés dans le cadre de l'actuel titre VI du traité UE.

Contrôle de l'application de la législation européenne au niveau national

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, en particulier, où la compétence restera partagée entre les États membres et l'Union, il importe de souligner la nécessité croissante de veiller à la bonne application sur le terrain, par les autorités compétentes des États membres, de la législation. L'action au niveau européen, dans des domaines aussi sensibles que la coopération policière ou les contrôles aux frontières extérieures, exige une véritable confiance mutuelle dans le fait que la pratique nationale sur le terrain sera totalement conforme aux règles ou pratiques communes convenues. Un système a été mis en place afin de vérifier si les États membres appliquent correctement les règles Schengen, en procédant à des contrôles réguliers sur le terrain afin de voir si les règles sont effectivement appliquées par les services opérationnels. Ce système ainsi que d'autres systèmes de surveillance et de contrôle mutuel par les pairs pourraient être utiles dans d'autres domaines également; par exemple, un système de contrôle par les pairs pourrait assurer la transparence nécessaire au développement de la confiance mutuelle indispensable à une politique commune efficace en matière de visas.

Outre la surveillance de l'application pratique des règles de l'Union, il est aussi indispensable que les instruments qui laissent volontairement une grande marge de manœuvre aux États membres quant aux moyens d'atteindre les objectifs communs fixés, soient transposés correctement dans le droit national. Cela vaut également pour la législation adoptée dans des domaines qui relèvent actuellement des premier et troisième piliers. En ce qui concerne le titre VI du traité UE, la nécessité de surveiller l'application de la législation a été reconnue, et nombre d'instruments permettent au Conseil, et de plus en plus à la Commission, de surveiller la mise en œuvre de la législation et de produire des rapports réguliers en la matière. Ces rapports servent à exercer une pression politique

sur les États membres qui manquent à leurs obligations, mais aucune voie d'exécution légale n'est prévue. Étant donné que le corps du droit de l'Union ne cesse de croître et d'affecter les intérêts des citoyens, il devient de plus en plus difficile d'expliquer pourquoi il n'existe, en ce qui concerne le titre VI du traité UE, aucun moyen juridique de s'assurer que les États membres respectent leurs obligations dans ce domaine, à l'instar des procédures formelles d'infraction qui sont prévues aux articles 226 et 227 du traité CE et s'appliquent intégralement à l'actuel titre IV du traité CE.

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, il est essentiel de développer la confiance mutuelle entre les États membres dans l'application pratique des règles communes de l'Union. Il est possible de renforcer et de rendre formels des mécanismes de contrôle mutuel par les pairs, des mécanismes d'évaluation et de surveillance, axés sur la vérification de l'application effective des règles de l'Union par les services opérant sur le terrain. Ces mesures devraient accompagner l'extension des procédures formelles d'infraction, prévues aux articles 226 et 227 du traité CE, aux mesures arrêtées en vertu de l'actuel titre VI du traité UE (y compris la possibilité de sanctions) afin de garantir une transposition et une mise en œuvre correctes de la législation.

Assurer un contrôle juridictionnel approprié

La nécessité de porter le contrôle juridictionnel, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, à un niveau comparable à celui qui s'applique aux autres politiques communes de l'Union a déjà été soulignée à plusieurs reprises pendant les travaux de la Convention. En vertu des traités actuels, la compétence que peut exercer la Cour de justice des Communautés européennes sur les actions visées au titre IV du traité CE et au titre VI du traité UE est soumise à une série de règles particulières. Dans le cadre de l'actuel titre IV du traité CE (article 68):

- seules les juridictions d'appel des États membres dont les décisions ne sont plus susceptibles de recours peuvent introduire une demande préjudicielle auprès de la Cour de justice. Cette mesure vise à éviter de surcharger la Cour de justice et de trop retarder le traitement des affaires portant sur la législation communautaire en matière d'asile et d'immigration. Cependant, le traité de Nice donne à la Cour la possibilité de créer des chambres juridictionnelles pour traiter, en première instance, certaines catégories de recours. La possibilité d'appliquer cette disposition à des domaines spécifiques de la politique de justice et des affaires intérieures devrait être examinée. Bien qu'il puisse s'avérer nécessaire, dans une période transitoire, de maintenir le filtre national,

la création de telles chambres rendrait cette règle spécifique superflue;

- le Conseil, la Commission ou un État membre a la faculté de demander à la Cour de justice de statuer sur une question d'interprétation du titre IV du traité CE ou d'actes pris sur la base de celui-ci. Il n'a jamais été fait usage de cette disposition originale du traité, ce qui soulève la question de son utilité réelle;
- la Cour de justice n'est pas compétente pour statuer sur les mesures ou décisions prises en application de l'article 62, point 1, du traité CE (suppression des contrôles aux frontières intérieures) et portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Or, lorsqu'un État membre prend des mesures nationales pour rétablir temporairement les contrôles sur les personnes aux frontières intérieures, et ce, pour des raisons liées au maintien de l'ordre public et à la sauvegarde de la sécurité intérieure, ces mesures ont un impact direct sur l'exercice de la libre circulation et devraient donc être justifiées et proportionnées. Pourtant, dans un tel cas (contrairement à ce qui se passe, par exemple, pour les décisions d'expulsion affectant le droit des personnes de circuler librement), il n'existe aucun moyen de contrôle de la légalité et de la proportionnalité de ces mesures, ce qui est difficile à expliquer aux personnes dont les droits sont ainsi affectés. En outre, un contrôle juridictionnel approprié au niveau de l'Union serait un aspect essentiel de tout mécanisme futur de rétablissement coordonné des contrôles aux frontières intérieures, face à une grave menace pour la sécurité, susceptible d'avoir des répercussions sur l'ordre public d'un certain nombre d'États membres.

Il est important, pour la légitimité et l'application correcte de la législation européenne, que la compétence que la Cour de justice des Communautés européennes exerce sur les domaines régis par l'actuel titre IV du traité CE soit identique à celle qui est applicable ailleurs. Le filtre national prévu à l'article 68, paragraphe 1 du Traité CE, ne s'avère plus nécessaire si recours est fait aux dispositions du Traité de Nice visant à garantir que la Cour a la capacité de traiter une charge de travail de plus en plus élevée, et surtout si les chambres juridictionnelles spécialisées seront créées pour traiter des catégories spécifiques de questions relatives à la justice et aux affaires intérieures. La deuxième disposition spécifique sur le rôle de la Cour de justice en rapport avec le titre IV du traité CE n'a jamais été utilisée et son utilité est contestable. La troisième disposition spécifique exclut la possibilité d'un recours juridictionnel visant à vérifier la justification et la proportionnalité des mesures nationales prises afin de rétablir temporairement les contrôles sur les personnes aux frontières intérieures. Cette exception est difficilement justifiable dans le contexte d'un développement équilibré de l'espace de liberté, de sécurité et de justice..

L'article 35 du traité UE instaure un système de contrôle juridictionnel particulier sur les domaines visés à l'actuel titre VI du traité UE. Les mesures arrêtées en vue de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, en vertu du titre VI du traité UE, affectent directement les droits fondamentaux et les libertés. Un tel régime spécifique dans ces domaines ne saurait se justifier pour les renvois préjudiciels (cette compétence étant actuellement à géométrie variable), pour le contrôle de légalité et pour le règlement des différends. Dans le cadre d'une structure institutionnelle unique, ces questions devraient être traitées selon des règles comparables aux règles de compétence normales de la Cour de justice qui sont applicables au pilier communautaire existant. En ce qui concerne la validité ou la proportionnalité des opérations menées par les services répressifs, il est essentiel que, dans un espace de justice, ces actions soient également soumises à un contrôle juridictionnel approprié. Naturellement, en vertu des règles générales sur la compétence de la Cour de justice, ce recours ne pourrait être formé au niveau de l'Union que lorsque les opérations en cause sont une mise en œuvre, à l'échelon national, du droit européen. Dans tous les autres cas, la Cour de justice resterait incompétente.

Les mesures prises au niveau de l'Union dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ont un effet direct sur les droits et les libertés. Dans le cadre d'un traité unique, elles devraient être soumises à un contrôle juridictionnel en ligne avec celui qui est applicable aux autres politiques communes. La Cour de justice devrait en outre être compétente pour vérifier la proportionnalité et la justification des opérations menées par les services répressifs lorsque ces dernières correspondent à une mise en œuvre du droit européen. Ces questions sont également débattues par la Convention dans le contexte de l'éventuelle incorporation dans le traité de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

4. Conclusions

La création et le maintien de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, fondé sur les principes de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, constituent sans nul doute l'un des objectifs clés de l'Union actuelle et future.

Le succès apporté à la réalisation de cet objectif est un des principaux critères par lequel les citoyens jugeront la valeur de ce que l'Union européenne apporte. Les attentes sont élevées, et les défis aussi.

Des défis tel que l'asile, l'immigration, la lutte contre le crime organisé et le terrorisme exigent une action cohérente et efficace tant au niveau national qu'au niveau de l'Union. Donner réalité à un espace de liberté pour tous dans lequel un haut degré de sécurité est équilibré avec des systèmes judiciaires efficaces et justes, et un plein respect des droits fondamentaux, n'est pas une tâche facile. Elle exige de l'ambition, de l'enthousiasme, de l'engagement et de l'énergie à tous les niveaux. La Convention a une opportunité historique de dessiner un traité qui peut assurer qu'une Union élargie est capable de jouer pleinement son rôle dans la réalisation de cet objectif commun, et qu'elle peut le faire de manière efficace, démocratique et transparente. Cela suppose de revoir à la fois la substance et l'intensité de l'action nécessaires au niveau européen, ainsi que les procédures et les instruments à la disposition de l'Union. En termes de substance et d'intensité de l'action nécessaires au niveau de l'Union, le nouveau traité devrait garantir:

- un régime d'asile commun et une politique commune à l'égard des réfugiés et des personnes déplacées;
- une politique commune en matière d'immigration, notamment des mesures concernant l'immigration clandestine et le séjour irrégulier;
- des mesures sur les droits des ressortissants de pays tiers, et aux mesures d'incitation et d'aide en faveur de l'intégration;
- la création d'un système commun de gestion des frontières extérieures;
- l'engagement mutuel des États membres d'utiliser efficacement le cadre de l'Union pour la coopération entre les services répressifs en tant qu'expression d'une responsabilité européenne partagée en matière d'ordre public et de sécurité, fondée sur des valeurs communes et des droits fondamentaux;
- la reconnaissance mutuelle de toutes les formes de décisions de justice en matière pénale, ainsi que des mesures visant à mettre en place l'arsenal de principes communs et de normes communes indispensable à la confiance mutuelle;
- une plus grande clarté quant aux principes qui doivent régir le rapprochement des droits matériels nationaux en matière pénale, en partant de l'acquis.

En ce qui concerne les instruments et les procédures, l'objectif devrait être de regrouper au sein d'un cadre institutionnel unique et d'un seul traité tous les volets relatifs à la justice et aux affaires intérieures. Dans ce cadre unique, les instruments et les procédures applicables devraient , en fonction de l'action prévue pour atteindre les objectifs spécifiques susmentionnés, être définis de la façon suivante:

- l'obtention d'un droit d'initiative exclusif par la Commission pour toute activité législative dans les domaines couverts par l'actuel titre VI du traité UE ainsi que par le titre IV du traité CE;
- l'application de la procédure de codécision à tous les actes législatifs, la norme étant que le Conseil statue à la majorité qualifiée;
- l'abolition des instruments qui relèvent actuellement du troisième pilier en faveur de la série d'instruments nouveaux à décider par la Convention;
- l'attribution à la Commission de pouvoirs d'exécution comme pour les autres politiques communes;
- le développement de mécanismes de contrôle mutuel, d'évaluation et de surveillance (peer review) et l'application des procédures d'infraction à tous les domaines de la justice et des affaires intérieures;
- des règles sur la compétence de la Cour de justice qui soient en ligne avec celles qui sont applicables aux autres politiques communes.

Développer et maintenir un espace européen de liberté, sécurité et justice constitue un défi comparable à celui que l'Union s'était donné en créant un véritable marché intérieur. Ainsi que ce fut le cas pour le marché intérieur, un objectif politique ambitieux dans ce domaine doit maintenant être fondé juridiquement. Le nouveau traité devra définir et énumérer clairement les objectifs prioritaires de l'Union, ainsi que le niveau d'action nécessaire à l'échelon européen. Il devra poser des procédures qui garantissent l'efficacité et la rapidité de la prise de décision, et que les mesures adoptées soient effectivement mises en œuvre.

L'élargissement à venir signifie que le nombre d'Etats membres et de citoyens qui attendent à juste titre de bénéficier des avantages de vivre dans un espace de liberté, sécurité, justice, connaîtra un accroissement sans précédent. Le but de ce processus est d'assurer que l'Union de demain puisse s'élever à la hauteur de ce défi et remplir les attentes des citoyens.