

Working Group X

Working document 17

Groupe de travail X "Liberté, sécurité et justice"

Objet : **Résumé de la proposition de M. Antonio VITORINO, Commissaire, Membre de la Convention (WG X - WD 14)**

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?

Le développement et le maintien de l'espace de liberté, de sécurité et de justice font incontestablement partie des **missions essentielles de l'Union actuelle et future**. Un consensus s'est dégagé tant dans l'opinion publique que parmi les gouvernements sur le fait qu'il s'agit là d'un domaine dans lequel **il faut «plus d'Europe»**.

Les **défis** qui se posent à nos sociétés dans des domaines tels que l'asile, l'immigration et la lutte contre la criminalité et le terrorisme ne peuvent plus être adéquatement résolus par des mesures au seul niveau national. Nos citoyens attendent une **réponse effective** à ces questions, qui nécessite une **action coordonnée tant au niveau national qu'au niveau de l'Union européenne**. Dans le même temps, le sentiment existe que le degré souhaité d'action au niveau européen pourrait, pour des raisons de transparence et de clarté, être **mieux défini**.

Là où apparaît le besoin d'une action de l'Union européenne, il est largement admis - et ce consensus se reflète dans les discussions du Groupe de travail - que cette action doit s'exercer avec beaucoup plus **d'efficacité, de transparence, de cohérence et de contrôle judiciaire** qu'à présent. Dans cette perspective, tous les aspects de l'espace de liberté, de sécurité et de justice devraient, ainsi que la Convention l'a déjà proposé, être réunis dans **un même cadre institutionnel par le nouveau traité**. Toutefois, comme la Commission l'a déjà observé¹, la suppression de la structure en piliers ne signifie pas nécessairement que les procédures communautaires traditionnelles conviennent dans tous les domaines: les procédures applicables devraient correspondre dans chaque cas aux objectifs fixés et au degré d'intensité de l'action nécessaire au niveau européen.

L'Union est à la veille d'un **élargissement** d'une ampleur sans précédent. Le défi qui se pose à la Convention est de faire en sorte que l'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, soit une **réalité** dans une Union à 27 États membres ou plus.

Il faut donc aborder **deux questions fondamentales** :

- Que signifie l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans une Union élargie et comment cette conception peut-elle s'exprimer dans le nouveau traité par un ensemble **d'objectifs durables** faisant ressortir plus clairement les **rôles respectifs** des États membres et de l'Union européenne ?
- Dans un **cadre institutionnel unique**, quels sont les **instruments et procédures** nécessaires pour faire en sorte que l'Union élargie puisse agir de manière cohérente et efficace pour atteindre ces objectifs ?

¹ COM(2002) 247 final du 22 mai 2002.

1. Les objectifs d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans une Union élargie et le degré d'action nécessaire au niveau européen

Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes (Titre IV du TCE)

Il est indispensable de revoir les objectifs énoncés dans l'actuel Titre IV du TCE et de les adapter aux besoins d'une Union élargie. Il a déjà été reconnu dans plusieurs cas, au niveau politique le plus élevé, qu'une action plus ambitieuse est nécessaire au plan européen pour que l'Union élargie puisse affronter les défis partagés auxquelles elle se trouvera confrontée.

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

Comme l'a reconnu le Conseil européen de Tampere, le défi qui se pose à nos sociétés dans le domaine de **l'asile, des réfugiés et des personnes déplacées** ne peut être géré que par une action concertée au niveau européen. Il nécessite un véritable **régime commun d'asile**, avec une procédure commune et un statut uniforme, et non pas de simples normes minimales.

Une **nouvelle disposition du traité** devrait permettre l'adoption de toutes les mesures nécessaires pour mettre en place un régime commun d'asile et une politique commune à l'égard des réfugiés et des personnes déplacées. Cela suppose une certaine harmonisation des législations nationales, mais aussi d'autres formes d'action, telles que l'introduction de la méthode ouverte de coordination.

- *Une politique européenne de l'immigration*

L'élaboration d'une **politique commune de l'immigration**, comprenant des mesures de lutte contre l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, devrait être reconnue en tant qu'**objectif autonome** dans le nouveau traité. Cette politique commune nécessite une certaine harmonisation des législations nationales, qui devrait être complétée par d'autres formes d'action, telles que la méthode ouverte de coordination.

Une plus grande attention doit être accordée aux **droits des ressortissants de pays tiers en séjour régulier**, ainsi que l'a reconnu le Conseil européen de Tampere. Le nouveau traité devrait permettre de reconnaître à ces ressortissants de pays tiers des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union, notamment en ce qui concerne le droit de participer à la vie politique au niveau local.

Enfin, le nouveau traité devrait permettre à l'Union d'adopter des mesures de soutien et d'incitation pour apporter un complément et une valeur ajoutée aux politiques d'**intégration des ressortissants des pays tiers** mises en œuvre au niveau national, régional et local.

- *Libre circulation des personnes et gestion intégrée des frontières extérieures*

Dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures, la gestion efficace de nos **frontières extérieures** est une question d'intérêt et de responsabilité partagés. L'élargissement donnera à nos frontières un nouveau tracé qui présente des défis géographiques de nature particulière. C'est pourquoi le Conseil européen de Séville a accueilli favorablement l'objectif de mise en place progressive d'un système intégré de gestion des frontières extérieures. **Le nouveau traité devrait reconnaître cet objectif et fournir une base juridique pour l'adoption de toutes les mesures nécessaires.**

À des fins de simplification, les mesures relatives aux **visas** devraient être incorporées dans une seule disposition du traité sur la mise en place d'une politique commune des visas. Dans cet aspect de la gestion des frontières extérieures et dans d'autres, les **règles harmonisées définies pour la première fois dans le contexte de Schengen devront être développées**. Cependant les mesures visant à renforcer la confiance mutuelle, dont une transparence accrue et le contrôle mutuel par les pairs, resteront également d'une importance capitale. Des mécanismes de solidarité financière sont aussi envisageables et il pourra s'avérer nécessaire à long terme de mettre en place un corps européen de gardes frontières.

Enfin, le nouveau traité devrait refléter plus clairement l'intérêt européen partagé dans les questions concernant le rétablissement temporaire de **contrôles aux frontières intérieures** pour la sauvegarde de la sécurité publique et de l'ordre public. Les décisions de rétablir ces contrôles devraient être soumises au contrôle politique et juridictionnel au niveau européen. Un **mécanisme de rétablissement coordonné de contrôles aux frontières intérieures** en cas de menace grave pour la sécurité de plusieurs États membres devrait être envisagé, ce qui contribuerait à l'émergence du sentiment de l'existence d'un ordre public européen.

- *Un véritable espace de justice en matière civile et commerciale*

La réalité de la libre circulation dans le marché intérieur signifie que les particuliers et les entreprises mènent de plus en plus leurs affaires privées et commerciales au-delà des frontières intérieures. Il importe qu'ils puissent avoir un **accès correct et sans complications à la justice** lorsqu'il est porté atteinte à leurs intérêts.

Les préoccupations des citoyens augmentent dans des domaines tels que le statut personnel ou les conséquences patrimoniales de la séparation de couples mariés ou non mariés. L'incapacité à développer une réponse à ces questions pourrait nuire à la libre circulation des personnes et compromettre ainsi le bon fonctionnement du marché intérieur. Une harmonisation plus poussée pour mettre en place un **véritable espace de justice en matière civile et commerciale** doit être située dans ce contexte. Elle devrait aussi tenir pleinement compte de la nécessité d'éviter la duplication de régimes (un pour les cas présentant des aspects transfrontaliers avérés, l'autre pour les cas limités au seul plan intérieur).

Coopération policière et judiciaire en matière pénale (Titre VI du TUE)

L'objectif premier de l'actuel Titre VI du TUE est de conférer aux citoyens **un niveau élevé de sécurité leur permettant de mettre pleinement à profit les avantages de la libre circulation**. Dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures, une action au niveau européen est nécessaire pour faire en sorte que les avantages de la libre circulation ne puissent pas être exploités par les criminels et les terroristes. Simultanément, les questions de police et de droit pénal restent très sensibles. Il importe donc de revoir les objectifs énoncés dans le Titre VI du TUE et de chercher à clarifier les responsabilités respectives du niveau national et du niveau européen.

- *Un niveau élevé de sécurité par une action en commun dans le domaine de la coopération entre les services répressifs*

Une action efficace pour prévenir et combattre la criminalité grave et le terrorisme nécessite une action tant au niveau national qu'au niveau européen. L'actuelle répartition des responsabilités entre ces deux niveaux est la bonne. Les autorités policières nationales devraient rester responsables des décisions de déploiement opérationnel spécifique.

Une action est cependant nécessaire au niveau européen pour fournir un **cadre commun effectif** afin de faciliter la coopération efficace entre autorités. Le nouveau traité devrait prévoir l'adoption des mesures législatives et non-législatives nécessaires pour compléter ce cadre et faire en sorte qu'il soit **aisément adaptable** à l'évolution de l'activité criminelle. C'est ainsi, par exemple, qu'il est manifestement nécessaire de remplacer la Convention Europol par un **instrument plus souple** et d'assurer un renforcement du **contrôle judiciaire et démocratique** au niveau européen. Une coopération pleinement efficace peut également impliquer la nécessité de trouver des solutions procédurales communes, par exemple, pour surmonter les difficultés tenant à la divergence des réglementations nationales sur les techniques d'enquête ou l'obtention des preuves.

Enfin, un **engagement mutuel** des États membres à utiliser pleinement le cadre commun de coopération pourrait être envisagé. Ce serait là une expression supplémentaire d'une responsabilité européenne partagée pour la sécurité publique et l'ordre public complétant les responsabilités permanentes des États membres dans ces matières.

- *Un véritable espace de justice en matière pénale*

Le principe de **reconnaissance mutuelle** en tant que pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière pénale devrait être clairement inscrit dans le nouveau traité. Ce principe vise à maintenir les régimes nationaux de droit pénal tout en permettant la reconnaissance et l'exécution des décisions nationales par d'autres États membres. Il requiert toutefois l'adoption au niveau européen d'une série de **mesures harmonisatrices d'accompagnement** pour assurer un niveau élevé de protection des droits individuels, pour apporter des solutions aux différences procédurales qui font obstacle à la coopération et pour faciliter la compréhension et la confiance mutuelles.

Pour certains types d'actes répréhensibles, il est toutefois nécessaire de mettre en place **des règles harmonisées sur la définition des infractions et les peines applicables**. Le nouveau traité devrait préciser plus clairement, en se fondant sur l'acquis actuel, les cas dans lesquels cette harmonisation du droit pénal matériel est nécessaire. Il devrait donc prévoir une harmonisation en ce qui concerne :

- **un ensemble d'“infractions européennes” qui serait défini dans une liste figurant dans le traité lui-même.** Cette liste couvrirait les infractions qui sont de nature transnationale et ne peuvent être efficacement combattues par l'action d'un État membre agissant seul (aide à l'entrée et au séjour irréguliers, par exemple);
- **les infractions qui menacent un intérêt européen partagé faisant l'objet d'une politique commune existante** (contrefaçon de l'euro, infractions dans le domaine de l'environnement, par exemple). En pareils cas, l'harmonisation du droit pénal matériel doit faire partie intégrante de l'ensemble des mesures disponibles pour permettre à l'Union d'atteindre les objectifs de la politique commune;

- les infractions pour lesquelles l'expérience montre clairement que la pleine application de la reconnaissance mutuelle et la coopération policière efficace ne peut avoir lieu sans une harmonisation matérielle. Cette catégorie offre une possibilité supplémentaire d'action au niveau de l'Union lorsque cette nécessité est avérée dans la pratique (comme ce fut déjà le cas en matière d'exploitation sexuelle des enfants).

- **2. Le cadre institutionnel dont une Union élargie a besoin pour atteindre ces objectifs**

Bien qu'essentielle, une meilleure définition des objectifs à poursuivre et de l'intensité d'action nécessaire au niveau de l'Union ne permettra pas à elle seule à l'espace de liberté, de sécurité et de justice de devenir réalité dans l'Union élargie. Les procédures et instruments applicables aux questions de justice et d'affaires intérieures devraient être revus dans le cadre d'un traité unique, pour faire en sorte que l'Union puisse agir de façon cohérente et efficace afin d'atteindre les objectifs fixés dans ce domaine.

- *Un droit d'initiative exclusif pour la Commission*

Le droit d'initiative actuellement partagé par les États membres pose des problèmes. Les propositions émanant des États membres ne représentent pas nécessairement **l'intérêt européen commun** et ne tiennent pas forcément compte de la **position spécifique de l'ensemble des États membres**. L'expérience enseigne que **les propositions des États membres peuvent être préjudiciables à la réalisation des objectifs communs** car le temps du Conseil leur est consacré au détriment des priorités convenues. Ces deux éléments ont un effet négatif tant **sur le fond** (c'est-à-dire en ce qui concerne la qualité et l'ambition des mesures adoptées) qu'en termes d'**efficacité et de cohérence**.

Pour assurer la cohérence et l'efficacité dans la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la Commission devrait se voir conférer un **droit d'initiative exclusif** pour les activités législatives dans les domaines couverts par l'actuel Titre VI du TUE, en plus du droit d'initiative exclusif qu'elle aura automatiquement en ce qui concerne l'actuel Titre IV du TCE. Comme dans d'autres domaines, ce droit serait utilisé dans le plein respect des principes de **subsidiarité et de proportionnalité**.

Comme ce sont les autorités nationales qui sont les mieux placées pour savoir quand et comment recourir aux forces de police et autres services répressifs, il est normal et justifié que les États membres restent compétents pour proposer et définir **la planification et les activités opérationnelles non législatives** dans ce domaine.

- *Le processus décisionnel*

Le traité actuel prévoit que la grande majorité des décisions nécessaires à la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice sont prises par le Conseil, statuant à **l'unanimité** après **consultation** du Parlement européen.

La règle de l'unanimité a causé des **retards considérables** dans la prise de décision. Même dans des cas où la volonté politique d'agir s'est exprimée clairement aux niveaux les plus élevés, certains États membres ont usé de leur pouvoir de retarder ou d'empêcher l'adoption de mesures, obligeant ainsi à des **compromis et dérogations de dernière minute** au détriment de la cohérence et de l'ambition des mesures concernées. Dans le cadre d'une Union à 27 États membres ou plus, **cette situation sera intenable**. Les changements très limités apportés par le traité de Nice n'améliorent que très peu la situation. Par souci d'efficacité, il est indispensable d'accomplir de réels progrès en direction d'un **plus grand recours au vote à la majorité qualifiée** dans ce domaine.

Il est difficilement justifiable que le **Parlement européen** ne soit que consulté sur la législation dans ce domaine puisque ces questions touchent de très près la vie quotidienne et les droits des citoyens. Dans l'intérêt de la légitimité démocratique, le nouveau traité **devrait étendre la procédure de codécision à l'ensemble des actes législatifs nécessaires à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.**

Dans le nouveau traité, les actes législatifs devraient être adoptés selon la **procédure de codécision**, le Conseil statuant à la **majorité qualifiée** pour :

- toutes les mesures nécessaires pour mettre en place le **régime d'asile commun** et une **politique commune à l'égard des réfugiés et des personnes déplacées**;
- toutes les mesures nécessaires pour mettre en place la **politique commune de l'immigration**;
- toutes les mesures relatives à la gestion et au franchissement des **frontières extérieures et intérieures** et à la **politique commune 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 commun de coopération entre les services de police** des États membres, y compris toutes les décisions concernant **Europol**;
- les mesures visant à encourager et à soutenir la **reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires** en tant que fondement d'un véritable espace de justice en matière pénale, y compris la nécessaire harmonisation du **droit procédural** et toutes les décisions concernant **Eurojust**;
- les mesures visant à **harmoniser le droit pénal matériel** lorsque le phénomène criminel à combattre est **porté sur la liste des "infractions européennes"** et/ou lorsque le type d'infraction concerné menace une **politique commune européenne** pour laquelle le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Cependant, dans un traité unique et conformément au principe selon lequel l'abolition de la structure en piliers ne signifie pas nécessairement que les procédures communautaires traditionnelles conviennent dans tous les domaines, il pourrait être jugé opportun de conserver **l'unanimité**, avec la **codécision pour les actes législatifs**, dans un nombre limité de domaines spécifiques. L'un de ces domaines pourrait être les décisions relatives à la **création, au champ d'activité et aux compétences des organes communs qui se substitueraient aux autorités nationales compétentes pour l'exercice de certaines responsabilités**. Une option consisterait à inscrire des dispositions sur ces aspects dans le traité lui-même, comme la Commission l'a proposé à propos du **Procureur européen pour la protection des intérêts financiers de la Communauté**. Toutefois, dans d'autres cas, pour obtenir un texte du traité qui soit durable à moyen terme, il pourrait être jugé préférable de permettre au Conseil de statuer sur ces aspects à l'unanimité, par exemple en ce qui concerne la création éventuelle d'un **corps commun de gardes frontières**. De même, il pourrait être jugé opportun de conserver la règle de l'unanimité pour la **planification, les modalités et le champ des activités répressives opérationnelles**, y compris les mesures visant à définir les conditions et limitations de l'action des forces de police, des autorités douanières et autres autorités compétentes des États membres sur le territoire d'un autre État membre, en liaison et en accord avec les autorités de cet État. Enfin, des considérations analogues pourraient s'appliquer aux mesures de **rapprochement des dispositions de droit pénal matériel lorsque l'infraction n'est pas portée sur la liste des "infractions européennes"**, mais que l'expérience révèle que la pleine application de la reconnaissance mutuelle et la coopération policière efficace passent obligatoirement par l'harmonisation matérielle.

Parallèlement, il faudrait faire en sorte d'associer davantage les **parlements nationaux** à la définition des politiques dans ce domaine, par exemple, en encourageant leur participation active aux campagnes de consultation lancées par la Commission avant la présentation de propositions législatives, et en garantissant que les questions de justice et d'affaires intérieures soient soumises à tout mécanisme permettant aux parlements nationaux de faire connaître leur opinion sur le respect du principe de subsidiarité.

- *Choix des instruments*

À l'exception de la convention, les instruments législatifs spécifiques prévus dans le Titre VI du TUE trouvent tous leur **pendant direct** dans l'actuel pilier communautaire. La **convention** est un instrument qui a montré ses limites, qui comporte le risque de retards de ratification par les parlements nationaux, qui est rarement utilisé et qui **ne devrait pas être conservé à l'avenir**. Dans l'intérêt de la simplicité et de la transparence dans un traité unique, il n'y a pas de raison pour que les **conclusions générales** de la Convention concernant les futurs instruments ne soient pas également appliquées à tous les aspects de la politique dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

- *Application et contrôle de l'application de la législation adoptée*

Dans de nombreux domaines de la justice et des affaires intérieures, il est essentiel que les États membres aient un sentiment de **confiance mutuelle** dans l'application correcte des règles communes sur le terrain. Il existe des possibilités **d'améliorer le contrôle exercé par les pairs et les mécanismes d'évaluation et de suivi** pour veiller à l'application réelle de la législation de l'Union au niveau opérationnel. Un rôle pour les parlements nationaux pourrait être envisagé à cet égard.

Ces mesures devraient compléter **l'extension des procédures d'infraction formelles** à tous les aspects de la justice et des affaires intérieures. À mesure que le corpus de droit communautaire augmente et touche de plus près aux intérêts des citoyens, il devient de plus en plus difficile d'expliquer l'absence, en ce qui concerne l'actuel Titre VI du TUE, de moyens juridiques d'obliger les États membres à se conformer à leurs obligations de transposer et d'appliquer correctement la législation dans ce domaine.

- *Assurer un contrôle juridictionnel approprié*

Les mesures prises au niveau européen pour promouvoir l'espace de liberté, de sécurité et de justice ont des répercussions directes sur les droits et les libertés des citoyens. Dans un traité unique, elles devraient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel au niveau européen conformément à celui qui s'applique à d'autres politiques communes.

En ce qui concerne l'actuel titre IV du TCE, la disposition voulant que seules les **juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptible d'un recours juridictionnel de droit interne puissent adresser des demandes de décision préjudicielle** à la Cour de justice des Communautés européennes ne serait plus nécessaire s'il était fait usage de la possibilité de créer des chambres juridictionnelles spécialisées ainsi qu'il a été convenu à Nice. L'actuelle exclusion des **mesures visant à rétablir temporairement les contrôles des personnes aux frontières intérieures** de la compétence de la Cour est difficilement justifiable dans le contexte d'un espace équilibré de liberté, de sécurité et de justice et devrait être supprimée.

En ce qui concerne la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la Cour devrait se voir conférer compétence pour statuer sur la **proportionnalité et la justification des opérations policières** lorsque ces opérations appliquent le droit européen.

Le développement et le maintien d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice représentent un **défi comparable** à celui auquel l'Union a déjà été confrontée pour la création d'un **véritable marché intérieur**. De même que pour le marché intérieur, une idée politique ambitieuse doit à présent recevoir une **assise juridique**. Le nouveau traité devra **définir et énoncer clairement les objectifs prioritaires de l'Union**, ainsi que le **degré d'action nécessaire au niveau européen**. Il devra définir des **procédures** garantissant **l'efficacité et la rapidité de la prise de décision** et faire en sorte que les mesures adoptées soient **effectivement appliquées** et soumises à un **contrôle juridictionnel et démocratique** approprié.

Le **prochain élargissement** signifiera que le nombre d'États membres – et, avec eux, le nombre de citoyens qui escomptent à juste titre les avantages d'un espace de liberté, de sécurité et de justice – connaîtra une augmentation d'une **ampleur sans précédent**. Le but de la Convention, et, partant, du Groupe de travail, doit être de faire en sorte que l'Union de demain puisse se montrer à la hauteur de ce défi et **répondre pleinement aux attentes de ses citoyens**.