

CONV 447/02

CONTRIB 164

NOTE DE TRANSMISSION

du Secrétariat
à la Convention

Objet : Contribution présentée par Prof. Jürgen Meyer, membre de la Convention
- « Espace de liberté, de sécurité et de justice »

Le Secrétaire Général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe du
prof. Jürgen Meyer, membre de la Convention.

"Espace de liberté, de sécurité et de justice"

Contribution du Prof. Jürgen Meyer

L'élargissement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice est l'une des **tâches centrales de l'UE pour l'avenir**. Depuis longtemps déjà, des défis comme la protection des frontières extérieures communes ou la lutte contre le crime organisé et le terrorisme ne peuvent plus être affrontés par les États membres agissant seuls. Les citoyens européens attendent donc à juste titre de l'UE un engagement majeur dans les questions, qui les concernent directement dans leur vie quotidienne, de la politique de la justice et des affaires intérieures.

La mission de la Convention est d'assurer que l'espace de liberté, de sécurité et de justice pourra se concrétiser également dans une Union de 27 États membres ou plus, et qu'il pourra être encore développé dans des délais accélérés sur la base des décisions du Conseil européen de Tampere. Cette mission doit avoir pour critères de référence le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la démocratie, la transparence et l'État de droit comme traditions constitutionnelles européennes communes.

A. Asile, immigration, politique des visas (Titre IV CE)

La liberté, la sécurité et la justice ne valent pas seulement pour les citoyens de l'Union. Garantir la sécurité et offrir un refuge aux personnes persécutées fait partie de la responsabilité humanitaire de l'Europe. C'est pourquoi l'UE doit poursuivre le développement de sa politique commune de l'asile et des réfugiés, avec pour objectif l'application sans restriction de la convention de Genève relative au statut des réfugiés.

Pour garantir l'application rapide des décisions du Conseil européen de Tampere relatives à l'institution d'un système européen commun en matière d'asile, il faut

- que le principe encore appliqué du vote à l'unanimité soit remplacé - au moins progressivement - par le **passage au vote à la majorité qualifiée et à la procédure de codécision** ;

- que la limitation à l'adoption de dispositions minimales, pour ce qui concerne la compétence législative européenne en matière d'asile, soit levée au profit d'une **nouvelle version de l'art. 63 CE, qui fixe une base juridique générale pour un système européen commun en matière d'asile et une politique commune de l'asile**. L'art. 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui garantit le droit d'asile dans le respect de la convention de Genève relative au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne, représente une première étape du développement d'un futur droit communautaire de l'asile ;
- que le **principe de la solidarité et de l'équilibre entre les efforts consentis**, qui a déjà été adopté, à l'art. 63 CE, par. 2 (b), pour le domaine de la protection temporaire, constitue **un principe général pour le domaine de l'asile, de l'immigration et des contrôles des frontières**.

En outre, l'UE a besoin d'un **concept global de l'immigration**, qui tienne compte des aspects politiques, des droits de l'homme et de l'évolution dans les pays d'origine. Cela doit aussi impliquer que les ressortissants de pays tiers qui séjournent régulièrement sur le territoire des États membres doivent se voir reconnaître des droits et des devoirs comparables à ceux des citoyens de l'UE. L'art. 63 CE ouvre la possibilité d'harmoniser les droits et l'intégration de ressortissants de pays tiers par l'application de critères communs en ce qui concerne, par exemple, les travailleurs immigrés, le regroupement familial et la lutte contre la traite d'êtres humains. La constitution européenne devrait prévoir, tout comme pour la création d'une politique commune des visas basée sur une version simplifiée de l'art. 62 CE, par. 2 (b), le passage au vote à la majorité qualifiée et à la codécision.

La **protection des frontières extérieures de l'Europe** représente un intérêt commun de tous les États membres. Après le prochain élargissement, la responsabilité commune des États membres ne peut pas être déléguée aux nouveaux pays membres situés à l'est de l'UE. Dans le cadre du **développement d'un système commun de contrôle des frontières**, qui correspond aux décisions du Conseil européen de Séville, et de **la création à moyen terme d'une police européenne des frontières**, le principe directeur doit être celui de la solidarité. Une base juridique définie en accord avec ce principe et qui puisse être appliquée dans le futur doit figurer dans la constitution européenne.

B. Collaboration en matière d'affaires civiles

En ce qui concerne le droit matériel civil, la compétence relative au marché intérieur, telle qu'elle est énoncée à l'art. 95 CE, devrait être complétée d'une liste des faits qui contienne une description des compétences concrètes pour le droit civil et soulève les doutes quant à l'applicabilité de l'article 95 actuel. Cette liste devrait comprendre les domaines spécialisés suivants :

- le droit des contrats, en particulier les droits et les obligations résultant d'un contrat ;
- une sélection de questions relatives au droit familial, en particulier le droit au nom, l'option d'un régime matrimonial européen, le droit de visite des enfants et le droit de garde transfrontière ;
- certaines questions du droit de succession, en particulier l'option d'un droit de succession européen.

C. Collaboration policière et judiciaire en matière pénale (Titre VI UE)

Pour réaliser l'espace de sécurité, de liberté et de justice dans une Union élargie, l'UE doit pouvoir agir efficacement dans le domaine JAI. Sont nécessaires à cette fin :

- **la réforme des instruments juridiques en vigueur jusqu'à aujourd'hui et la simplification de la procédure législative JAI.** Les décisions-cadres, décisions, positions communes et la convention Europol se sont révélées inefficaces et doivent être remplacées par les instruments législatifs communautaires - conformément aux recommandations du groupe de travail IX. Parallèlement, les décisions législatives doivent être prises au Conseil à la majorité qualifiée, et dans le cadre de la codécision du PE. En ce qui concerne le **droit d'initiative**, il est peu judicieux de prévoir des régimes particuliers pour le domaine JAI, précisément dans le contexte futur de votes à la majorité qualifiée et de codécision du PE.
- **la nouvelle version des bases juridiques, en particulier des art. 30 et 31 UE**, afin de permettre des harmonisations minimales dans le droit pénal matériel et procédural ainsi que des régimes de collaboration policière et judiciaire entre les autorités des États membres. Il ne faudrait pas qu'une liste de crime à caractère transnational soit incluse dans la constitution européenne dans le cadre du rapprochement du droit pénal matériel, et ce, afin de garantir le degré élevé nécessaire de flexibilité dans les possibilités d'adaptation. Les critères minimaux à créer dans le droit pénal procédural, qui sont essentiels, par exemple, pour le mandat d'arrêt européen, qui est urgent et nécessaire, devraient viser des domaines comme l'administration et de l'appréciation des preuves, ainsi que les droits fondamentaux relatifs à la justice, et ce, sur la base de la Charte de droits fondamentaux et de la CEDH.

D. Renforcement de la collaboration opérationnelle

L'ouverture des frontières devrait bénéficier aux citoyens, mais pas au crime organisé. Tant l'audition de nombreux experts que les discussions au sein du groupe ont montré clairement que la collaboration actuelle entre les États membres laisse beaucoup à désirer au niveau de son efficacité et de sa transparence. L'amélioration de la coopération et de la coordination entre les autorités policières et judiciaires des États membres, la poursuite du développement d'Europol, d'Eurojust et de l'OLAF, ainsi que la création du Procureur européen et d'une police européenne des frontières sont des questions centrales de la réforme. Par contre, la création d'un "monsieur JAI" ou d'un "haut fonctionnaire" au sein du secrétariat du Conseil pour la coordination des activités opérationnelles a été rejetée à juste titre par la grande majorité des membres du groupe de travail X.

La Convention doit créer des conditions applicables et transparentes pour le **développement de la cohérence entre Europol, Eurojust et l'OLAF**. Cela comprend :

- la **nouvelle version de l'art. 30 UE, pour en faire une base juridique générale pour Europol**, qui montre clairement son rôle central dans la collaboration policière européenne, donne au législateur européen plus de flexibilité dans l'élaboration des futures tâches d'Europol et permette d'équiper Europol de compétences opérationnelles et exécutives en synergie avec les autorités des États membres ou les équipes communes d'enquête ;
- la **transposition de la convention Europol en un règlement**, afin de garantir dans le futur la flexibilité - qui fait défaut dans la convention - dans l'adaptation des bases juridiques d'Europol. Dans ce contexte, l'immunité des fonctionnaires d'Europol doit disparaître, en raison des nouvelles missions opérationnelles et exécutives ;
- la garantie du **contrôle juridique total d'Europol par la CJCE et du contrôle politique par le PE**, qui doit être complétée par le contrôle des autorités des États membres par les parlements nationaux ;
- le **développement de la collaboration judiciaire dans le cadre d'Eurojust et la création d'un Procureur européen** pour la protection des intérêts financiers de l'UE.

Les fraudes au détriment des intérêts financiers ont augmenté de manière inquiétante au cours des dernières années et elles causent chaque année de dommages s'élevant à environ un milliard d'euros, dont les victimes sont les contribuables européens. Eu égard au prochain élargissement de l'UE, il n'est pas défendable de maintenir une situation juridique dans laquelle la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre toutes les sortes de fraude et de corruption ne peut pas être garantie de la manière nécessaire. Il n'y a actuellement aucune autorité de poursuite ayant compétence pour entamer des enquêtes au sein des organes et institutions communautaires en vue de la protection des intérêts financiers. L'OLAF peut seulement offrir son aide aux autorités judiciaires en qualité d'autorité administrative d'enquête. De même, la transmission d'informations entre les États membres et de l'OLAF aux États membres se heurte à des obstacles juridiques et matériels. Si, pour des enquêtes portant sur des faits identiques, c'est le ministère public qui est compétent dans certains États membres, et une autorité administrative dans d'autres, les rapports directs entre l'un et l'autre sont souvent impossibles ou interdits.

En sa qualité d'interface entre le niveau communautaire et les autorités judiciaires nationales, le Procureur européen peut combler les lacunes qui se font sentir en matière de protection des intérêts financiers. Cela n'implique en aucune manière la création d'un système de droit pénal communautaire global et autonome. Pas plus que la création du Procureur européen ne portera à une extension des compétences de droit matériel de l'UE. Les systèmes nationaux de justice pénale sont indispensables et continueront de former les clés de voûte de la protection pénale contre la criminalité transnationale. Mais il est nécessaire de développer la cohérence entre les structures déjà existantes d'Europol, Eurojust et de l'OLAF sur la base du Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen, présenté par la Commission le 11 décembre 2001. Les propositions de la Commission ne prévoient d'octroyer au Procureur européen qu'une compétence d'attribution qui, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, est limitée au minimum nécessaire à la poursuite effective des délits de fraude et financiers portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

L'institution du Procureur européen devrait être issue d'Eurojust et de l'OLAF, et il faut accorder une importance particulière aux expériences enrichissantes de l'OLAF et à l'indépendance professionnelle et personnelle du Procureur ; il doit avoir le droit de déposer plainte devant les juridictions pénales nationales pour la protection des intérêts financiers de l'UE.

E. Contrôle juridictionnel

La restriction de compétence de la CJCE visée par les dispositions particulières des articles 35 UE et 68 CE constitue une lacune essentielle dans l'espace actuel de liberté, de sécurité et de justice. Ainsi, par exemple, dans le domaine de l'asile, le fait que les juridictions de première instance régulièrement compétentes en cette matière dans les États membres ne disposent pas du droit d'introduire une demande préjudicielle - comme le prévoit l'art. 68 CE, paragraphe 1 - a pour conséquence l'amputation considérable de la fonction de protection juridique que revêt la procédure de renvoi préjudiciel. Tant que les voies de recours ne sont pas épuisées au niveau des instances nationales, les juridictions nationales sont obligées d'appliquer des dispositions juridiques qu'elles estiment contraires au droit (y compris les droits fondamentaux) ; de même, il leur est impossible de garantir une protection juridique provisoire, ce qui est inconciliable avec le principe de la protection juridique effective, et semble plus que contestable au regard de l'art. 6 CEDH. Une autre lourde restriction est prévue par l'art. 68 CE, paragraphe 2, selon lequel la CJCE n'a aucune compétence pour les mesures et décisions adoptées par les institutions de l'UE sur la base de l'art. 62 CE, paragraphe 1, qui visent le maintien de l'ordre public et la protection de la sécurité intérieure dans le contexte de la suppression des contrôles aux frontières à l'intérieur de l'espace Schengen. Les règlements, directives ou décisions adoptés à l'unanimité par le Conseil dans ce domaine sont totalement soustraits à un contrôle de légalité.

L'actuelle restriction de compétence de la CJCE dans les questions JAI et le maintien d'actes juridiques de l'UE non soumis à la justice ne sont plus acceptables pour le futur espace de liberté, de sécurité et de justice, qui touche directement les droits de chaque citoyen de l'Union européenne. **Dans la future constitution européenne, la juridiction de la CJCE doit comprendre l'ensemble du domaine JAI**, y compris l'activité d'institutions de l'UE comme Europol et Eurojust dans le contexte de coopération policière et judiciaire dans les affaires pénales. Parallèlement, il faut revoir **l'accès des particuliers à la CJCE**, dans l'intérêt d'une protection juridique concrète, comme le groupe de travail II l'a déjà proposé relativement à l'**art. 230 CE, paragraphe 4** (cf. CONV 354/02 et ma proposition de formulation pour l'extension du champ d'application de l'action en nullité *in* WD 17 - WG II).