

Working Group X

Working document 13

Groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice »

Objet : Observations de M. Jacques FLOCH, Membre de la Convention, sur le document de travail 05 du 6 novembre 2002 "Pistes de réflexion pour le Groupe de travail"

Paris, le 12 novembre 2002

**OBSERVATIONS DE M. JACQUES FLOCH SUR LES PISTES DE
REFLEXION POUR LE GROUPE DE TRAVAIL « LIBERTE, SECURITE
ET JUSTICE »**

- DOCUMENT DE TRAVAIL 05 DU 6 NOVEMBRE 2002 -

La construction d'un espace de liberté, de sécurité de justice est devenue **une priorité majeure**, depuis le traité d'Amsterdam, de la construction européenne. Les questions d'asile et d'immigration, la gestion des frontières extérieures et la coopération judiciaire en matière civile et pénale sont, de plus en plus fréquemment, placées au **sommet de l'agenda politique européen**, comme en témoignent les conclusions des nombreux conseils européens consacrés à ces sujets, de Tampere à Séville, en passant par celui de Laeken. Les attentes des citoyens européens sur ce point sont particulièrement fortes, et ne devront pas être déçues. Les propositions formulées par la Convention européenne devront se montrer à la hauteur de ces enjeux, et être **ambitieuses**.

Les progrès enregistrés en la matière ont en effet, jusqu'à présent, été particulièrement lents, et les avancées réalisées souvent décevantes, en dépit d'une activité législative soutenue. De l'« affaire Rezala » à l'« affaire Ramda », en passant par la querelle franco-britannique sur le centre de Sangatte, les **insuffisances de la coopération européenne ont frappé l'opinion publique**.

Les **frontières se sont ouvertes pour les criminels**, mais **elles restent fermées pour les policiers et les magistrats**. La plupart des Etats membres ont renoncé à leur monnaie, mais l'attachement à leur souveraineté nationale contribue à faire de l'Europe un **paradis pénal**. Plus de 5,5 millions d'Européens vivent dans un autre Etat membre et les mariages mixtes se multiplient, mais il reste impossible de **faire reconnaître simplement une décision de divorce ou de garde d'enfant**. Il est temps de mettre un terme à ce déséquilibre de la construction européenne, en proposant des réformes ambitieuses, pour un **cadre institutionnel efficace et démocratique**, mettant en œuvre des **politiques d'asile et d'immigration humanistes** et constituant un **véritable espace judiciaire européen**.

*

* *

I. - UN CADRE INSTITUTIONNEL EFFICACE

a. Un cadre institutionnel unique

Un **cadre institutionnel unique surmontant l'actuelle séparation entre piliers**, comme le préconise le groupe de travail « Personnalité juridique de l'Union », apparaît effectivement indispensable. Cette structure unique renforcerait la **lisibilité et la cohérence du système**, en mettant fin notamment aux problèmes considérables de base juridique rencontrés pour certains instruments (comme en matière de protection des intérêts financiers ou de protection de l'environnement).

Mais il faudra tenir compte de la spécificité de ce secteur, en prévoyant que le Conseil européen pourra adopter des **instruments de programmation pluri-annuels**, définissant une **vision d'ensemble** de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et en **renforçant le rôle des parlements nationaux**, aussi bien **au stade de l'élaboration des actes législatifs que de leur mise en œuvre**.

b. Des instruments juridiques efficaces

Les **décisions et les décisions-cadre** du troisième pilier actuel devront impérativement être remplacées par les futures **lois et lois-cadre** communautaires, de manière à disposer d'instruments juridiques efficaces et lisibles.

Le recours aux **conventions** devrait être supprimé (la majorité d'entre elles n'est en effet pas encore entrée en vigueur, faute de ratification par les Etats membres), sauf pour établir des **coopérations renforcées** entre certains Etats membres. Les conventions actuelles seraient **remplacées par des instruments de droit communautaire**.

c. Une procédure décisionnelle cohérente

Le recours à la **majorité qualifiée** et à la **co-décision** doit devenir la règle dans ce domaine. L'unanimité continuerait cependant à jouer un rôle, par exemple pour compléter la liste des infractions (*cf. infra*) ou pour créer de nouveaux organes dotés de compétences opérationnelles.

Le **droit d'initiative** devrait continuer d'être **partagé** entre la Commission et les Etats membres. Mais l'initiative des Etats membres doit être davantage encadrée, afin d'éviter que chacun ne soit tenté de transposer les priorités de son agenda politique national au niveau européen, et être **réservée à un groupe de trois ou quatre Etats membres**. Cette limitation pourrait être compensée par le droit pour chaque Etat membre ou pour le Parlement européen de **demander à la Commission de déposer une proposition**, un refus éventuel de celle-ci devant obligatoirement être motivé.

d. Une « voix et un visage » pour l'Espace de liberté, sécurité et justice

Il existe un **besoin de personnalisation** de l'Union, dans ce domaine comme dans d'autres, et de davantage de **cohérence**. La création d'une nouvelle institution n'est cependant pas souhaitable, compte tenu de la concurrence qu'elle créerait avec l'existence d'un commissaire européen pour la justice et les affaires intérieures. Il est sans doute préférable de renforcer ce dernier, en en faisant le **vice-président de la Commission** et en **renforçant sa légitimité démocratique** (par une procédure spécifique de désignation par le Conseil européen, avec une confirmation par le Parlement européen, par exemple).

e. Un recours indispensable aux coopérations renforcées

Le recours aux coopérations renforcées dans ce secteur devra également être prévu par le traité, dans la perspective de l'élargissement. Il est en effet indispensable de permettre à un noyau dur d'Etats membres de **progresser plus loin et plus vite**, dans une Europe élargie.

II. – UN CADRE INSTITUTIONNEL DEMOCRATIQUE

a. Des pouvoirs renforcés pour le Parlement européen

Ces pouvoirs seraient renforcés, en premier lieu, par le recours à la **co-décision** pour l'ensemble de l'espace de sécurité, liberté, et justice. Des procédures particulières devraient également être mises en place en ce qui concerne le contrôle démocratique d'Europol et du futur ministère public européen.

S'agissant d'Europol (dont le rôle opérationnel doit s'affirmer), le traité devrait poser le principe d'un **contrôle parlementaire efficace d'Europol**, afin que l'instrument de droit communautaire reprenant la Convention Europol prévoit qu'un seul et même rapport d'activité annuel soit adressé au Conseil et au Parlement européen, ainsi que le droit pour le Parlement européen de demander un échange de vues avec la présidence sur ce rapport annuel, et le droit d'inviter le directeur d'Europol à se présenter devant la commission compétente¹.

En ce qui concerne le ministère public européen, le Parlement européen devrait également être **consulté sur sa nomination**, et pouvoir **engager une procédure de destitution** devant la Cour de justice, en cas de faute grave ou s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Un **rapport annuel** devrait également être présenté au Parlement européen.

b. Un contrôle accru des parlements nationaux

Le contrôle des parlements nationaux doit être renforcé dans ce secteur, qui se situe au cœur des préoccupations et des droits fondamentaux des citoyens européens.

Des **modalités particulières** de mise en œuvre du **mécanisme d'alerte précoce** prévu par le groupe de travail I « Subsidiarité » pourraient être prévues ; un seuil moins élevé d'avis motivés (un quart au lieu d'un tiers des parlements nationaux) pouvant, par exemple, contraindre la Commission à réexaminer sa proposition.

Un mécanisme d'alerte précoce du même type pourrait également être prévu en cas d'**atteinte aux droits fondamentaux**, le dépôt d'un avis motivé entraînant, comme pour le respect du principe de subsidiarité, la **possibilité de saisir la Cour de justice pour un parlement national**. Le développement de l'activité législative en matière de justice et d'affaires intérieures soulève en effet, de plus en plus fréquemment, des interrogations en matière de respect des droits fondamentaux.

Le contrôle parlementaire d'Europol devrait également associer davantage les parlements nationaux, avec la création d'une **commission mixte**, composée de **membres des commissions et du Parlement européen compétentes en matière policière**, comme l'a proposée la Commission dans sa communication sur le contrôle démocratique d'Europol du 26 février 2002.

Les parlements nationaux pourraient également déposer une **requête collective**, selon des modalités qui restent à définir, engageant une procédure de destitution du ministère public européen, dans les mêmes conditions que le Parlement européen.

¹ Cf. les propositions figurant dans la communication de la Commission du 26 février 2002, « *Exercice d'un contrôle démocratique sur Europol* », COM (2002) 95 final du 26 février 2002 et dans la recommandation du Parlement européen sur le développement futur d'Europol du 30 mai 2002.

c. Un contrôle élargi de la Cour de justice

Le **régime général de compétence** de la Cour de justice doit impérativement s'appliquer dans l'ensemble de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le maintien des limitations actuelles est en effet difficilement acceptable, tant sur le plan de l'efficacité qu'en termes de garanties des droits individuels, dans une Communauté de droit.

III. – DES POLITIQUES D'ASILE, D'IMMIGRATION ET D'INTEGRATION HUMANISTES

a. Une politique d'asile ambitieuse

En matière d'asile, les dispositions actuelles de l'article 63 du traité CE apparaissent clairement insuffisantes pour mettre en œuvre les objectifs ambitieux affirmés lors du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999. La mise en place d'un **système commun d'asile**, avec des procédures, des définitions et des conditions d'accueils communs, requiert en effet d'aller **au-delà de la définition de « normes minimales »**. Les articles du traité devront être complétés en ce sens, afin de garantir une base juridique adéquate.

La règle de l'**unanimité** a, en outre, clairement montré ses limites lors des négociations sur le « paquet asile » présenté par la Commission. Elle a en effet conduit à vider les textes de leur substance, en ne retenant que le **plus petit dénominateur commun** des législations des Etats membres. Le **passage à la majorité qualifiée** est donc nécessaire, sans attendre que les conditions posées par le Traité de Nice soient remplies. L'application de la procédure de **co-décision** est également indispensable, afin d'assurer le contrôle démocratique et la légitimité des décisions prises dans ce domaine.

D'une manière générale, l'affirmation d'un **principe de solidarité**, y compris financière, entre Etats membres dans les domaines de l'immigration, de l'asile et du contrôle des frontières extérieures doit également être approuvée, parce qu'il est conforme à la logique communautaire et qu'il garantira une **répartition équitable des efforts** consentis par l'ensemble des Etats membres.

Enfin, il devrait être clairement affirmé que les textes communautaires en la matière s'appliqueront également aux autres formes de **protection internationale subsidiaire** (comme l'asile territorial, en France), parce qu'un traitement différencié en fonction de l'auteur des persécutions - étatique ou non étatique - dont les personnes sont victimes n'est pas acceptable.

b. Une politique d'immigration et d'intégration commune

L'accent a trop souvent été mis, dans ce domaine, sur la lutte contre l'immigration clandestine, et pas assez sur la **politique d'intégration**. Cette dimension doit être renforcée, en introduisant un lien explicite entre la politique d'immigration et les politiques qui visent déjà dans le traité la lutte contre toute forme de discrimination.

L'**articulation de la politique d'immigration, de la politique étrangère et de la politique d'aide au développement** devrait également être améliorée dans les traités, parce que la **coopération avec les pays tiers** constitue l'un des axes centraux d'une véritable politique d'immigration.

IV. UN VÉRITABLE ESPACE JUDICIAIRE EUROPÉEN

a. L'affirmation du principe de reconnaissance mutuelle

Le **principe de reconnaissance mutuelle** des décisions de justice rendues par les autres Etats membres constitue la « **pierre angulaire** » de l'espace judiciaire européen. Ce principe de **libre circulation des décisions de justice** doit être clairement affirmé, en matière civile comme en matière pénale. Il devrait figurer en tête du **titre spécifique du traité consacré à l'espace judiciaire européen** .

Cette affirmation, **fondée sur la confiance mutuelle** dans les systèmes judiciaires des autres Etats membres, doit s'accompagner de la mise en place de **mécanismes d'évaluation de la qualité de la justice** , et d'une amélioration de la connaissance qu'ont les professionnels de la justice des autres systèmes judiciaires, à travers des **formations communes** et des **échanges** visant les magistrats et les avocats.

Elle doit également s'appuyer sur la définition de **garanties procédurales** , fondées sur la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, mais pouvant aller au-delà si nécessaire.

Une base juridique devrait également être incluse dans les traités, en vue d'élaborer des **normes communes en matière d'admissibilité des preuves** , en matière civile et pénale.

b. Des compétences communautaires clairement définies

En matière **pénale** , l' **harmonisation** de certaines infractions, relatives à la criminalité transfrontalière, doit également constituer l'une des priorités de l'action de l'Union européenne. La définition des infractions visées devraient **combiner** le recours à une **liste** pouvant être **complétée à l'unanimité** , sous réserve de respecter des **critères cumulatifs** reposant sur la **dimension transfrontalière** des infractions et l' **atteinte à des intérêts ou des valeurs communs** .

En matière **civile** , la base juridique figurant dans le traité devrait être clarifiée, notamment en ce qui concerne la **conclusion d'accords avec des Etats tiers** en matière de coopération judiciaire civile, en affirmant le principe d'une **compétence partagée** .

c. Un ministère public européen²

La création d'un ministère public européen apparaît indispensable pour assurer la **protection des droits individuels** , compte tenu du développement de l'activité policière européenne (de l'OLAF comme, à terme, d'Europol). C'est une **condition nécessaire de l'Etat de droit** , parce que dans aucun Etat de droit l'activité policière ne s'est développée sans un contrôle juridictionnel. Cette création constitue également la seule manière de **surmonter le morcellement de l'espace pénal européen** , et de renforcer la lutte contre la criminalité portant atteinte aux intérêts communautaires (protection des intérêts financiers, contrefaçon de l'euro, abus commis par les agents de la fonction publique communautaire, protection des marques et brevets communautaires), pour qu'à la **communautarisation du crime réponde enfin une communautarisation de la répression** .

² Cf., sur ce point, la contribution déposée au groupe de travail du 28 octobre 2002, « Une justice pour l'Europe », WD 06, qui développe plus substantiellement cette argumentation.

Cette création est **légitime**, parce que ce ministère public européen sera doté de fortes garanties d'indépendance et soumis à un contrôle juridictionnel - avec la création d'un **Chambre préliminaire européenne** - et politique efficace. Elle est parfaitement **compatible avec les traditions juridiques des Etats membres**, se sont considérablement rapprochées (l'Angleterre et le Pays de Galles ont, par exemple créé un *Crown Prosecution Service* en 1985, et le *Serious Fraud Office* en 1987, dont les pouvoirs sont supérieurs à ceux que détiendraient le ministère public européen).

Enfin, elle n'aggraverait pas la « sédimentation » des institutions existantes, dans la mesure où un **lien étroit serait établi entre le Procureur européen et Eurojust**, le représentant du ministère public européen pouvant être **membre de droit du collège Eurojust**, qui conserverait ses attributions en matière de coopération judiciaire.

Sa création pourrait, en outre, s'accompagner, dans un esprit de rationalisation et afin d'accroître l'indépendance organique de l'OLAF à l'égard de la Commission, d'une **fusion d'Europol et de l'OLAF**.

Si la création d'un parquet collégial, éventuellement à partir d'Eurojust, devait lui être préférée, il conviendrait de **préciser comment cette collégialité pourrait être conciliée avec l'exigence de réactivité** que requiert une **conduite efficace des poursuites judiciaires et de l'action publique** devant les tribunaux nationaux.

d. Le développement opérationnel d'Europol

Des compétences opérationnelles devraient être conférées à Europol, qui doit jouer un **rôle directeur dans le cadre des équipes communes d'enquête** et doit pouvoir **auditionner des témoins**, dans le cadre de ses compétences correspondant à la **protection des intérêts communautaires**. En contrepartie, son **contrôle démocratique** par le Parlement européen et les parlements nationaux doit être renforcé (*cf. supra*), de même que son **contrôle juridictionnel**, qui serait confié au **ministère public européen** pour ce qui relève de la criminalité contre l'Europe.