

Working Group X

Working document 26

Groupe de travail X «Liberté, sécurité et justice»

Objet : Note de Anne Van Lancker, Marie Nagy et Jacques Floch
"Espace commun de liberte, de securite et de justice"

"ESPACE COMMUN DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE"

Note de Anne Van Lancker, Marie Nagy et Jacques Floch

1. Introduction

L'établissement d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, doit être défini par le Traité constitutionnel comme une des missions essentielles de l'Union européenne.

Dans cet espace, dans l'intérêt des personnes et le respect du droit international, doit être assuré un juste équilibre entre les exigences de la liberté, celles de la sécurité et celles de la justice.

Si certains progrès ont été effectués depuis le Traité de Maastricht, de nombreuses critiques continuent d'être adressées à la manière dont l'UE et ses EM traitent ces questions : manque de cohérence et de sécurité juridiques, lenteurs et blocages du processus décisionnel, insuffisance des contrôles parlementaire et juridictionnel, normes minimales établies selon le principe du plus petit commun dénominateur.

Les propositions suivantes devraient apporter une amélioration substantielle.

2. Respect des droits fondamentaux et de la dignité de la personne

L'Union européenne repose sur les principes de l'Etat de droit ainsi que sur le respect des droits fondamentaux et de la dignité de la personne. Dans ce but, le Traité constitutionnel doit consacrer l'intégration de la Charte des Droits fondamentaux dans le traité comme un ensemble de principes obligatoires s'imposant aux institutions européennes et aux EM dans l'exercice de leurs politiques au sein de l'UE ainsi que rendre possible l'adhésion de l'Union à des actes internationaux en matière de droits fondamentaux comme la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Convention de Genève sur le statut des Réfugiés, ou la Charte de Turin et ses protocoles en matière sociale ; ceci ne sera rendu possible que par l'attribution de la personnalité juridique à l'UE ;

Les groupes de travail "Charte" et "personnalité juridique" ont fait des recommandations en la matière. Nous voulons encore insister sur l'accès au juge.

3. Sécurité et cohérence juridiques du système européen

L'établissement, l'exécution et le contrôle de l'application des règles communes relatives au fonctionnement de l'espace de liberté, sécurité et justice doivent être soumis à un contrôle juridictionnel effectif, homogène et cohérent, garantissant le respect de l'Etat de droit au sein de l'UE.

Il est requis que la CEJ assume intégralement le rôle d'instance de recours pour l'ensemble des questions traitées au niveau européen, que ce soit au titre du recours préjudiciel, du recours en manquement, du recours en annulation.

Les nombreuses insuffisances du contrôle juridictionnel que comporte l'actuel 3^o pilier ne peuvent être efficacement corrigées que par une application des dispositions juridictionnelles prévues dans le cadre communautaire du 1er pilier.

4. Objectifs, compétences et instruments de l'UE

4.1. Objectifs

- L'UE constituant un ensemble au sein duquel est garantie la libre circulation, il est nécessaire d'établir des règles communes en matière de conditions formelles d'accès des personnes au territoire de l'UE, de contrôle de cet accès et de renvoi; même si les agents en charge de cette tâche demeurent des officiers nationaux, il s'impose qu'ils appliquent les mêmes règles, à l'instar de ce qui se fait déjà dans le cadre de l'union douanière. (ceci n'est pas exclusif de la création d'un corps européen).
- Pour les autres aspects de la politique d'immigration et d'asile (conditions d'accueil et d'intégration...), des prescriptions communes sont requises et leur niveau de protection doit être élevé afin de prévenir des effets négatifs.
- En matière de droit civil, pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements, et régler des litiges dans des situations ou opérations ayant un caractère transfrontalier comme le droit de garde ou les pensions alimentaires pour les couples binationaux divorcés, une certaine harmonisation est nécessaire.
- S'agissant de crimes à caractère transfrontalier ou d'infractions particulièrement graves considérées comme préoccupations communes en raison de leur nature même (terrorisme, trafic d'êtres humains, d'armes, de drogue, blanchiment, criminalité organisée, fraude communautaire, corruption...), pour lesquels il faut éviter que leurs auteurs puissent abuser du paradoxe de la libre circulation des personnes et l'abolition des frontières économiques alors que sont maintenues les frontières nationales pour l'activité policière et judiciaire, une harmonisation est nécessaire au plan de la définition des incriminations, des sanctions, de l'exécution des peines, ainsi que des procédures, afin de faciliter la reconnaissance des jugements et décisions des autorités judiciaires nationales ; cette harmonisation s'impose encore plus si l'on entend développer un embryon de code pénal et de code de procédure pénal européen.

4.2. Compétences

- L'établissement et le contrôle de l'application des règles relatives à l'accès au territoire de l'UE (franchissement des frontières extérieures) doit être une compétence exclusive de l'Union ; les EM (police des frontières et des douanes) interviennent au nom de l'UE et en vertu des règles édictées par celle-ci.
- En revanche l'établissement et le contrôle du respect des règles à prévoir dans cet espace commun pour éviter les effets pervers et distorsions pouvant découler de l'élimination des frontières intérieures ou pour traiter des situations et opérations à dimension transfrontalière, relèvent de la compétence concurrente de l'UE et des EM.

4.3. Instruments

En ces matières, la compétence de l'UE est essentiellement législative et se traduit par

- la définition de normes communes pour le franchissement des frontières
- l'harmonisation ou le rapprochement des législations nationales ;
- la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions des autorités judiciaires

La loi et la loi-cadre sont donc les deux instruments appropriés ;

Toutefois lorsqu'une même application efficace est requise dans l'ensemble de l'Union, en particulier en matière de franchissement des frontières ou de lutte contre la criminalité, on privilégiera la loi en raison de son effet direct.

5. Rôle des institutions.

Dans ce domaine, où la première tâche est législative, le processus décisionnel doit remplir les trois conditions de transparence, d'efficacité et de contrôle démocratique ; la méthode communautaire répondra à cette triple exigence lorsque toute proposition émanera de la seule Commission –qui au préalable aura pu s'entourer de tous les avis pertinents- , et que le Parlement européen et le Conseil statuant à la majorité qualifiée adopteront la mesure en codécision.

Comme indiqué plus haut, la Cour de Luxembourg doit assumer l'ensemble des tâches de recours.

L'application et le respect du prescrit communautaire sont de la responsabilité des Etats Membres et singulièrement des agents des services nationaux de police et des magistrats nationaux. Toutefois pour soutenir l'efficacité de la lutte contre la criminalité à dimension européenne, Europol doit voir son rôle d'analyse doublé d'un droit d'injonction aux services nationaux de police de mener une enquête, et d'une possibilité d'apporter à ces derniers un appui opérationnel.

Pour sa part Eurojust doit avoir pour mission non seulement de coordonner les enquêtes judiciaires européennes mais aussi de surveiller la légalité de l'action d'Europol.

S'agissant de l'enquête et de la poursuite de crimes considérés comme « européens », Eurojust aurait vocation à se transformer en un Parquet européen, tandis qu'un tribunal pénal européen devrait être créé auprès de la Cour de Luxembourg .

Dans ce cadre, Europol devrait changer de base juridique (actuellement, il s'agit d'une convention intergouvernementale) pour devenir un organe communautaire, relevant du budget communautaire et soumis au contrôle du Parlement européen.

6. Conclusion

En termes de structure du Traité, ces diverses propositions ont pour effet d'abolir le 3^o pilier et de transférer les matières concernées vers le 1er pilier avec application de ses procédures de décision, instruments et contrôle juridictionnel.

Elles reposent aussi sur l'octroi de la personnalité juridique à l'UE.