

CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

OCTOBRE 2006

NOTE DE SYNTHÈSE, A PARTIR D'UN DOSSIER, PERMETTANT DE
VÉRIFIER L'APTITUDE DU CANDIDAT A FAIRE L'ANALYSE ET LA
SYNTHÈSE D'UN PROBLÈME ET D'APPRECIER LES CONNAISSANCES
ACQUISES AYANT TRAIT, AU CHOIX DU CANDIDAT, A :

L'UNION EUROPÉENNE

ÉPREUVE N° 8

Durée : 4 heures

Coefficient : 3

SUJET :

« A l'aide des documents joints et de vos propres connaissances, vous apprécierez l'existence, au sein de l'Union européenne, d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. »

DOCUMENTS JOINTS :

DOCUMENT N° 1 : "Un nouveau chantier prioritaire de l'Union européenne : construire un espace de liberté, de sécurité et de justice"
Adrian FORTESCUE
Les Petites Affiches, n°194, 27 septembre 2002 (extraits). **Page 3**

DOCUMENT N°2 : "Instruments et procédures de l'espace de liberté, sécurité et justice : quelques réflexions critiques" *(extraits)*
Henri LABAYLE
Europe, Janvier 2003. **Page 14**

DOCUMENT N° 3 : Le programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. *(extraits)*
Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10/05/2005 **Page 18**

DOCUMENT N° 4 : "La deuxième directive relative au blanchiment des capitaux : le difficile chemin vers un compromis"

Klaus-Heiner LEHNE

Les Petites Affiches, n°194, 27 septembre 2002.

Page 22

DOCUMENT N° 5 : "Le mandat d'arrêt européen, ou la première concrétisation de l'espace judiciaire européen" (*extraits*)

Isabelle JEGOUZO

L'Observateur de Bruxelles, n°56, mai 2004.

Page 26

DOCUMENT N° 6 : Lutte contre le terrorisme (*extraits*)

"Stratégie de sécurité et Plan d'action révisé de l'Union européenne"

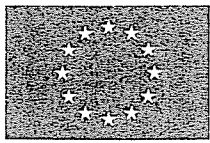
F. MARIATTE

Europe, mai 2004.

Page 29

NOTA :

- Les candidat (e) s ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas de page, à l'intérieur ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



UN NOUVEAU CHANTIER PRIORITAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE : CONSTRUIRE UN ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

DOCUMENT N°1

les dossiers de l'Europe 3

EXTRAITS

ADRIAN FORTESCUE

Directeur général Justice et Affaires intérieures

Alors que les premiers objectifs de l'Union européenne, concernant l'élaboration d'un marché intérieur et l'établissement d'une union économique et monétaire, sont en passe d'être réalisés, l'Union se lance aujourd'hui un nouveau défi : construire un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice. En effet, l'Union européenne permet aux citoyens qui en sont membres de s'établir, d'acheter, de vendre, et ce dans 15 pays, mais encore faut-il que cette possibilité soit relayée par la mise en œuvre de véritables garanties. C'est pourquoi, alors que l'intégration du domaine de la justice et des affaires intérieures n'était pas prévue dans le Traité instituant la Communauté européenne, cet objectif est aujourd'hui devenu un chantier prioritaire de l'Union avec sa problématique et surtout des enjeux considérables aux vues d'un prochain élargissement.

1. Pourquoi un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne ?

Venant à la suite de l'achèvement du marché intérieur et de l'établissement de l'Union économique et monétaire, la consolidation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, constitue un des enjeux fondamentaux de l'Europe, au même titre que le renforcement du progrès social dans le cadre d'une économie de la connaissance dont les bases ont été jetées à Lisbonne » (1).

Si l'Union européenne (ci-après U.E.) est une entité économique comprenant quelques 375 millions de consommateurs au sein d'un vaste marché unique, ses habitants sont aussi des citoyens qui veulent et qui sont en droit de vivre librement sans crainte de persécution ni de violence, où qu'ils se trouvent sur le territoire de l'U.E.

La législation de l'U.E. en matière de justice et d'affaires intérieures est destinée à répondre à ces préoccupations majeures de l'opinion publique. Quiconque pouvait douter de sa pertinence et de son importance a fini par être convaincu, face à la violence des événements du 11 septembre 2001 qui s'est brutalement imposée aux citoyens des États-Unis, les atteignant dans le sentiment qu'ils avaient de vivre librement et sans crainte sur leur propre territoire. L'Union européenne, et ses citoyens en

particulier, ont ressenti cette menace avec la même intensité.

Pour les responsables politiques des États membres et des institutions européennes, il n'était plus question de légiférer dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au même rythme qu'auparavant. L'heure était venue d'agir vite sur le plan européen car la réponse ne pouvait être que collective et urgente. Le 11 septembre 2001 a montré que la réalité du domaine ne permet pas d'attendre indéfiniment que les décisions soient prises.

La nécessité d'intégrer rapidement les domaines de justice et des affaires intérieures aux autres politiques de l'Union est aussi une évidence, au vu de l'élargissement. Si les deux calendriers évoluent en parallèle, il apparaît souhaitable d'achever plus rapidement l'acquis dans le domaine de la justice et des affaires intérieures afin de permettre son utilisation optimale dans l'élargissement, en faveur des pays candidats.

Cet article examinera chacun des concepts du triptyque « liberté, sécurité et justice ». Mais avant de le faire, et de manière à en comprendre les tenants et aboutissants, il est utile de remonter en arrière pour rappeler d'où nous venons et s'apercevoir combien cette aventure est récente.

A. L'absence de l'intégration du domaine de la justice et des affaires intérieures dans le Traité C.E.

L'intégration du domaine de la justice et des affaires intérieures n'était pas prévu dans le traité instituant la Communauté européenne.

(1) Commissaire Antonio Vitorino lors du débat public avec M. Antoine Duquesne, ministre belge de l'Intérieur, organisé par le Mouvement européen ; Bruxelles, le 4 avril 2000.

Seul l'article 3 du Traité de Rome comporte une mention sur les mesures relatives à l'entrée et la libre circulation des personnes comme ambition affichée de la Communauté.

La création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice s'est imposée au fil des années, par des amendements successifs des traités introduits par l'Acte unique européen, le Traité de l'Union européenne (Traité de Maastricht) et le Traité d'Amsterdam. Ce qui ne représentait au départ qu'une petite référence dans le Traité de Rome de 1957, était devenue 42 ans plus tard, dans Amsterdam, deux chapitres entiers du Traité. Le principal élément moteur de ces amendements, dans les premières années qui ont suivi l'Acte unique, était la nécessité d'introduire et de gérer l'élimination progressive des frontières entre les États membres avec le marché unique et la Convention Schengen.

La libre circulation des personnes posait aux États membres des problèmes de sécurité liés à la perte de contrôle des frontières intérieures. Il fallait concevoir des mesures de sécurité compensatoires nécessaires pour corriger cette perte de contrôle, en mettant l'accent sur la défense commune des frontières extérieures et la coopération policière et judiciaire dans la lutte contre la criminalité qui, désormais, pouvait se mouvoir sur tout le territoire de l'Union.

En effet, il importait de parachever la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services au sein de l'U.E. dans le domaine de la liberté individuelle (droits liés à la citoyenneté de l'Union européenne, mais aussi droits des citoyens de pays tiers vivant légalement sur son territoire), de la sécurité (coopération des autorités judiciaires et policières dans la lutte contre le crime organisé, le terrorisme, le trafic de drogue) et de la justice (égalité, sur tout le territoire de l'U.E., dans l'accès à la justice, sécurité juridique).

Les dispositions du Traité d'Amsterdam donnèrent le cadre juridique nécessaire pour le faire, tout en renforçant les instruments de coopération entre les États membres de l'Union. Elles montraient clairement qu'au delà des mesures compensatoires pour contrebalancer cette perte de contrôle intérieur, la création d'un espace, où les citoyens sont en droit de vivre en toute liberté, sécurité et justice, était devenu un objectif en lui-même.

B. Le concept de liberté, de sécurité et de justice

Dans une communication au Conseil, la Commission explique sa vision de l'espace de liberté de sécurité et de justice : « Les trois concepts de liberté, de sécurité et de justice sont étroitement liés. La liberté perd une grande partie de son sens si l'on ne peut la vivre dans un environnement sûr, fondé sur un système judiciaire auquel tous les citoyens et résidents de l'Union peuvent faire confiance. Ces trois concepts indissociables ont un même « dénominateur commun » — les personnes — et la pleine réalisation de l'un suppose celle des deux autres. L'équilibre à maintenir entre eux doit être le fil conducteur de l'action de l'Union » (2).

Concrètement, l'idée de liberté, de sécurité et de justice s'est forgée à partir des expériences positives et négatives acquises à travers la mise en place du marché intérieur, la coopération intergouvernementale organisée autour des « questions d'intérêt commun » du Traité de Maastricht, des accords Schengen mais aussi des négociations menées sur le plan international.

Le Traité d'Amsterdam en fit un concept unique en lui attachant un ensemble d'objectifs précis et cohérents pour lui donner toutes les chances de se réaliser.

Le Traité d'Amsterdam entra en vigueur en mai 1999. Dans le même élan, la Commission européenne confia au commissaire Vitorino ce domaine, comme unique portefeuille, étant donné l'importance de cette nouvelle politique, appelée à se développer. Dans la foulée, elle transforma sa Task-force « Justice et affaires intérieures » en une direction générale à part entière, pour le soutenir dans son action.

Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, réuni spécialement sur les questions de justice et d'affaires intérieures, transforma l'impulsion donnée par Amsterdam en orientations opérationnelles très précises à réaliser d'ici 2004 : un programme ambitieux, d'une soixantaine de points, que la Commission européenne a pour mission de promouvoir afin que l'Union crée rapidement l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le

(2) Communication de la Commission, *Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice*, COM (1998) 459, final du 31 juillet 1998, p. 1.

Conseil européen de Tampere a déclaré qu'il « entend placer cet objectif en tête de l'agenda politique et l'y maintenir ».

Un « tableau de bord » est établi à intervalles réguliers par la Commission, pour en suivre la mise en œuvre.

Les principaux thèmes couverts par le sommet européen de Tampere portent sur :

- une politique européenne commune en matières d'asile et de migration ;
- un véritable espace européen de justice ;
- la lutte contre la criminalité à l'échelle de l'Union ;
- une action extérieure forte.

Ces domaines ont tous une dimension transfrontalière ; ils peuvent affecter directement plusieurs ou tous les États membres. Il est donc logique de vouloir coopérer dans ce cadre et il apparaît nécessaire d'avoir une politique commune en la matière.

II. Liberté

La liberté au sens large est un concept qui déborde amplement le cadre de cet article. Elle s'étend à tous les droits humains et toutes les libertés fondamentales sur lesquels sont fondées les politiques de l'Union européenne (3).

Le but, dans cet article, est de la considérer dans l'optique de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, tel que définie par le Traité d'Amsterdam. Ce dernier vise à mettre en place un « espace sans frontières » où la libre circulation est assurée aux citoyens de l'Union et aux citoyens de pays tiers vivant légalement sur son territoire. L'asile et l'immigration sont aussi vus sous cet angle.

Tampere a aussi défini la Convention chargée d'élaborer la Charte des droits fondamentaux de l'Union. La Charte a été proclamée en décembre 2000. Elle est le fondement sur lequel

(3) Article 6 du T.U.E. : « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres. L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».

se consolidera l'espace de liberté. Son existence consacre l'importance et donne de la visibilité à des droits fondamentaux qui étaient dispersés dans une multitude de textes juridiques. Elle s'applique à tous les citoyens vivant sur le territoire de l'Union et donc aussi aux citoyens de pays tiers qui y vivent légalement. Dans son chapitre 2, tous les droits de liberté y sont repris, y compris le droit à la vie privée — en particulier à la protection des données à caractère personnel —, la liberté de pensée, de conscience et de religion.

A. Un espace sans frontières

L'une des initiatives les plus importantes destinées à faciliter les voyages des citoyens au sein de l'Union européenne tire son origine d'un accord intergouvernemental entre l'Allemagne, la France et les pays du Benelux signé dans la petite ville frontalière luxembourgeoise de Schengen en 1985. Il supprime les contrôles sur les personnes — quelle que soit leur nationalité — aux frontières intérieures entre les États membres, harmonise les contrôles aux frontières extérieures de l'U.E. et introduit une politique commune en matière de visas. L'accord porte aussi sur d'autres questions connexes de coopération policière, judiciaire, de protection des données, d'asile, etc.

Aujourd'hui, l'acquis de Schengen, c'est-à-dire l'accord de Schengen de 1985 et son accord d'exécution de 1990 ainsi que leur droit dérivé, a été entièrement intégré dans les traités constitutifs de l'U.E. Le Traité d'Amsterdam a mis un terme à son statut de convention en dehors de l'U.E. Depuis mars 2001, treize pays de l'U.E. (Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Danemark, la Finlande et la Suède) appliquent intégralement les dispositions Schengen, ainsi que l'Islande et la Norvège.

L'Irlande et le Royaume-Uni prendront part aux aspects de l'acquis de Schengen qui ont trait à la coopération entre les forces de police et à la coopération judiciaire mais ont indiqué qu'ils ne supprimeraient pas les contrôles frontaliers avec les autres États Schengen. Toutefois, l'Irlande participera, à sa demande, à partir du 1^{er} avril 2002 à tous les aspects de l'acquis Schengen, à l'exception des éléments concer-

nant le contrôle aux frontières, de la surveillance des frontières et le droit de poursuite.

Tout en respectant les positions particulières de l'Irlande et du Royaume-Uni, la Commission, le Parlement européen et les États membres continuent à travailler à l'adoption d'un ensemble cohérent et complet d'instruments législatifs afin de permettre aux personnes, quelle que soit leur nationalité, de se déplacer et de voyager librement à l'intérieur de l'Union européenne, dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, c'est-à-dire dès le 1^{er} mai 2004.

Ainsi, un catalogue de recommandations pour l'application correcte de l'acquis et le partage des meilleures pratiques a été adopté récemment (4). Il servira aussi bien aux États qui appliquent Schengen qu'aux pays candidats à l'adhésion. Les bénéfices « communautarisés » de Schengen — une politique commune des visas et des contrôles efficaces aux frontières extérieures de l'U.E. — contribueront à la protection de la sécurité intérieure nécessaire dans un espace sans frontières. Récemment, l'U.E. a adopté un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants des pays tiers (5). Le Royaume-Uni l'appliquera aussi, mais l'Irlande ne le fera pas. Le Danemark se décidera d'ici fin 2002.

Loin de viser la création d'une forteresse, ces mesures facilitent en fait l'entrée et la circulation dans l'Union européenne pour les personnes en situation légitime, tout en contrecarrant les activités des organisations criminelles qui exploitent les êtres humains.

Aux frontières extérieures de l'espace Schengen, les citoyens de l'U.E. sont uniquement tenus de présenter une carte d'identité ou un passeport. Les ressortissants des pays candidats et de certains pays tiers peuvent également pénétrer dans l'espace Schengen sur simple présentation de leur passeport. Les res-

sortissants des autres pays doivent demander un visa.

B. Asile et immigration

Tampere insiste sur le fait que la liberté et la sécurité ne doivent pas être réservées uniquement aux citoyens de l'Union, mais aussi aux citoyens de pays tiers qui résident légalement sur son territoire. Si tous peuvent circuler librement, il va de soi que le tout territoire de l'U.E. doit être ouvert et sécurisé. C'est pour cette raison que les États membres et la Commission européenne développent aussi une approche commune en matière d'asile et d'immigration. Bien que les politiques d'asile et d'immigration soient des politiques différentes, elles sont néanmoins étroitement liées et même complémentaires. C'est vrai qu'une politique d'asile trop sévère conduira à l'étouffement de l'immigration légale ou au recours à l'immigration illégale, ainsi qu'une politique d'immigration trop stricte conduira à l'abus des procédures d'asile.

Des pays européens connaissent une pénurie continue de main-d'œuvre dans un certain nombre de secteurs et pour différents niveaux de qualifications. En même temps, un nombre croissant de personnes ont souhaité émigrer vers l'Europe, temporairement ou de façon permanente. Les gouvernements de l'U.E. sont aujourd'hui confrontés à la question pressante de savoir comment réagir, dans un espace dépourvu de frontières intérieures, face à un nombre élevé d'immigrants légaux et illégaux, tout en respectant les traditions humanitaires européennes d'accueil des étrangers et d'asile pour les réfugiés menacés et persécutés.

C. Politique d'asile

L'Union européenne n'a pas le pouvoir d'accorder l'asile aux personnes fuyant les persécutions dans leur pays d'origine. Cette décision ne peut être prise que par les autorités nationales de l'État membre particulier où le demandeur d'asile cherche refuge. Ce que les gouvernements de l'U.E. ont toutefois convenu, c'est d'harmoniser leurs règles de telle façon que les demandes d'asile soient examinées conformément à un ensemble de principes de base uniformément reconnus dans toute l'Union européenne.

(4) Décision du Conseil du 28 février 2002.

(5) Règlement (C.E.) 1030/2002 adopté au Conseil du 13 avril 2002, établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, J.O.C.E. L. 157 du 15 juin 2002.

À Tampere ils se sont fixés l'objectif de se doter d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme valable dans toute l'Union pour les personnes ayant obtenu l'asile. L'action de l'U.E. est prévue en deux phases. « Ce régime devrait comporter, à court terme, une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace, des conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, et le rapprochement des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié. Il devrait aussi être complété par des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personne nécessitant une telle protection » (6).

La Commission a déposé toutes les propositions législatives nécessaires à la mise en œuvre de la première phase. Des objectifs, des options et une méthodologie pour le passage à la deuxième phase du régime d'asile européen commun (7) ont également été proposés.

La Convention de Dublin, en vigueur avant Maastricht et signée par douze États membres à l'époque, fixe une série de règles qui déterminent l'État membre responsable du traitement d'une demande d'asile donnée. Elle prévoit, également, qu'une fois déposée, la demande d'asile ne pouvait plus être représentée dans un autre État membre. Ce système connaît de nombreuses difficultés de mise en œuvre. Une base de données a été créée, appelée Eurodac, pour gérer les empreintes digitales des demandeurs d'asile enregistrés dans l'U.E. (8). Elle permettra aux fonctionnaires de vérifier si les demandeurs d'asile se sont déjà vus refuser une demande dans d'autres pays de l'U.E. Les conclusions du Conseil européen de Laeken (

décembre 2001) constatent que la politique d'asile n'a pas évolué comme prévu, mais elles présentent également des solutions. Une

de ces solutions serait la mise en œuvre, au niveau européen, d'un système d'échange d'informations concernant l'asile. À cet effet, elles insistent sur la mise en œuvre d'Eurodac et sur une exécution plus efficace de la Convention de Dublin, avec des procédures rapides et appropriées.

Il est vrai que la politique d'asile de l'U.E. se construira brique par brique. Depuis l'impulsion donnée par Tampere, une première brique a été posée en septembre 2000, lorsque l'U.E. a créé un Fonds européen pour les réfugiés (9), destiné à aider les États membres à accueillir les demandeurs d'asile, à intégrer les réfugiés et à mettre en place des programmes de retour volontaire. Sur la base d'une proposition de la Commission de mai 2000, le Conseil a aussi adopté la directive sur la protection temporaire (10) qui permet des mesures exceptionnelles apportant aux personnes déplacées une protection immédiate et temporaire. Une autre étape a été franchie avec un accord général sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile (11). Elle devrait être suivie par l'adoption d'une directive dans ce domaine.

D. Politique d'immigration

Une autre pierre angulaire de la politique commune d'asile et d'immigration actuellement en cours d'examen est constituée par l'intégration des ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire de l'Union européenne. Elle donnera aux immigrés des droits et des obligations comparables à ceux des citoyens européens. L'étendue de ces droits et devoirs variera en fonction de la durée de leur résidence légale sur le territoire de l'Union européenne.

Il incombe également aux gouvernements de tenter de modifier la perception des immigrés par la population, de façon qu'ils soient considérés comme un facteur positif pour l'économie, favorisant souvent la création d'emplois

(6) Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, conclusions de la présidence, p. 4, § 14.

(7) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique commune d'asile, introduisant une méthode ouverte de coordination ; à transmettre au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM (2001) 710, final du 28 novembre 2001.

(8) Adoption du règlement du Conseil concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la Convention de Dublin au Conseil du 14 décembre 2000, J.O.C.E. L. 316 du 15 décembre 2000.

(9) Adoption de la décision du Conseil du 28 septembre 2000 portant la création d'un Fonds européen pour les réfugiés, J.O.C.E. L. 252 / 12.

(10) Directive 2001/55/C.E. du Conseil du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, J.O.C.E. L. 212 du 7 août 2001.

(11) Conseil Justice et affaires intérieures des 25-26 avril 2002.

et la croissance économique, participant et contribuant comme chacun au contrat social et apportant un élément neuf et vital à la vie culturelle des communautés où ils sont établis.

La contrepartie consiste à avoir une gestion efficace des flux migratoires, des contrôles aux frontières extérieures, de lutter contre l'immigration clandestine. Un effort coordonné est nécessaire pour combattre les associations de malfaiteurs qui organisent des filières clandestines d'immigration et pratiquent le trafic et l'exploitation des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants. Dans ce cadre, il faut garantir les droits des victimes de ces filières criminelles.

L'Union européenne a intensifié la lutte contre le trafic des êtres humains et l'exploitation économique des migrants. Elle s'est dotée d'un plan global (12) de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains. Des négociations ont également été engagées avec les principaux pays d'où proviennent les immigrants illégaux, en vue de leur réadmission, afin que les immigrants irréguliers puissent être renvoyés d'où ils viennent.

E. Les relations avec les pays d'origine

Les candidats à l'immigration et les demandeurs d'asile frappent aux portes de l'Europe parce qu'ils cherchent à fuir la pauvreté, les conditions de vie difficile de pays en conflits, la menace sur leurs droits fondamentaux... Les politiques de coopération au développement et de coopération internationale de l'Union et des États membres répondent en partie à ces questions.

L'Union européenne tente de prendre en compte de façon compréhensive les problèmes d'asile et d'immigration. À cet effet, les États membres de l'U.E. et la Commission travaillent à une plus grande cohérence de leurs politiques intérieures et extérieures et à la création de partenariats avec les pays tiers d'où proviennent les candidats à l'immigration et les demandeurs d'asile (« pays d'origine »). Ces partenariats devraient déboucher sur des développements communs et des améliorations, afin de réduire substantiellement les raisons qui poussent les ressortissants de pays tiers à recher-

cher une vie meilleure au sein de l'Union européenne.

III. Sécurité

La criminalité organisée se fait de plus en plus sophistiquée et utilise régulièrement des réseaux européens ou internationaux pour pratiquer ses activités. Elle a montré qu'elle pouvait frapper avec une brutalité extrême, n'importe où dans le monde.

Confrontés à cette réalité, les gouvernements de l'U.E. et la Commission européenne ont pris conscience qu'ils ne pouvaient lutter efficacement contre le crime organisé en s'appuyant uniquement sur les autorités nationales chargées de faire respecter la loi.

A. Se déplacer librement en toute sécurité

Une fois qu'une personne se trouve à l'intérieur de l'espace Schengen, elle est libre de se déplacer dans cette zone partout où elle le désire.

Les États membres avaient décidé qu'il était vital que les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen soient suffisamment rigoureux pour arrêter l'immigration illégale, le trafic de drogue et d'autres activités illicites. En d'autres termes, chaque État pratiquant des contrôles aux frontières extérieures doit tenir compte de l'intérêt commun et de la sécurité de tous les États membres de l'U.E.

Les dispositions Schengen prévoyaient une meilleure coordination entre les services de police et entre les autorités judiciaires, de façon que ces structures soient à même de protéger l'espace de libre circulation et, en particulier, de lutter efficacement contre le crime organisé.

C'est dans ce contexte qu'a été créé le système d'information Schengen (S.I.S.). Il s'agit d'une base de données complexe qui permet aux forces de l'ordre et aux autorités judiciaires compétentes d'échanger des données à des fins d'enquête sur des personnes et des biens, par exemple des personnes recherchées en vue d'arrestation ou d'extradition ou des véhicules ou des œuvres d'art volés. Des autorités de contrôle indépendantes ont été mises en place dans les États membres, afin de veiller à ce que les informations entrées dans le S.I.S. ne violent pas les règles de protection des données.

(12) Plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne adopté lors du Conseil du 20 février 2002.

Un système S.I.S. II est à l'étude pour prendre en compte l'élargissement de l'U.E.

B. Localiser les produits du crime

Les gouvernements de l'U.E. ont décidé que l'un des meilleurs moyens de combattre le crime organisé et le terrorisme consiste à accorder une priorité à la recherche et à la confiscation des produits de toute activité illégale ou criminelle. L'argent est le nerf de la guerre. Si une activité criminelle donnée cessait d'être rentable, elle porterait rapidement son attention ailleurs. Elle pourrait même décider que le crime ne paie plus...

Suivre la piste des fonds illégaux est aussi l'une des meilleures méthodes pour traquer les criminels. C'est pour cette raison, autant que pour bouleverser le financement des organisations criminelles, que l'U.E. se tourne vers une législation portant sur le blanchiment d'argent. Il y a déjà un accord politique au sein de l'U.E. sur l'exécution dans l'Union des décisions de gel des biens ou d'éléments de preuves dans le cadre de dossiers criminels (13).

C. Lutte contre la criminalité

Les services de police et de douane de l'U.E. se trouvent en première ligne de la lutte contre le crime et le terrorisme. Plusieurs mesures ont été mises en place pour les aider à collaborer rapidement et efficacement. L'accord de Schengen, par exemple, permet aux autorités chargées de faire respecter la loi, d'échanger des informations sur les personnes susceptibles d'être entrées illégalement dans l'U.E.

En juin 1997, le sommet de l'U.E. a adopté un plan d'action détaillé dans le cadre d'une stratégie cohérente dans la lutte contre le crime organisé. Ce plan contenait trente recommandations concrètes. Bon nombre d'entre elles ont été appliquées depuis lors et un plan de suivi (stratégie pour un nouveau millénaire) a été adopté en mai 2000, afin de maintenir l'impulsion.

Le sommet de Tampere prévoyait aussi la création d'un collège européen de police, afin de former la prochaine génération des hauts responsables de la police, de leur permettre de connaître leurs homologues dans les autres pays européens et de travailler dans un contexte

européen. Créé fin 2000 (14), celui-ci va fonctionner dans un premier temps comme un réseau des écoles de police nationales et être ouvert aux responsables des services de police des pays actuellement candidats à l'adhésion à l'U.E.

Les initiatives lancées à Tampere comprenaient en outre la création d'une structure de liaison des responsables des services de police européens, sur le modèle, couronné de succès, d'un réseau des responsables des douanes mis en place depuis un certain temps. La Task-force des chefs de police fut créée en octobre 2000.

Toutefois, si ces initiatives sont importantes, l'avancée de loin la plus considérable enregistrée ces dernières années dans la coopération entre les forces de l'ordre a été la mise sur pied d'Europol, un organisme propre à l'U.E., chargé de faire respecter la loi et composé de fonctionnaires de police et des douanes.

Europol a vu le jour en janvier 1994, sous la forme de l'unité « Drogues » Europol (U.D.E.), qui avait pour mission de coordonner les efforts des forces de police nationales dans la lutte contre le trafic de drogue. Il a été mis sur pied pour aider les autorités répressives (essentiellement la police et les douanes) lorsqu'elles doivent effectuer des enquêtes dans plusieurs États membres de l'U.E.

L'Union a élargi les responsabilités d'Europol qui comprennent le trafic de drogue et de véhicules volés, la traite des êtres humains, ainsi que les réseaux d'immigration clandestine, l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, la pornographie, la contrefaçon, le trafic des matières radioactives et nucléaires, le terrorisme, le blanchiment d'argent et la falsification de l'euro.

À la suite des événements du 11 septembre 2001, les États membres de l'Union ont voulu renforcer l'efficacité de cet instrument en l'intégrant plus aux autres activités de contrôle et de lutte contre la criminalité.

D. La dimension internationale

Le crime organisé, et en particulier le terrorisme, est un problème mondial et non seule-

(14) Adoption d'une décision du Conseil portant création du Collège européen de police par le Conseil du 22 décembre 2000, J.O.C.E. L. 336 du 30 décembre 2000.

(13) Résultat du Conseil du 28 février 2002.

ment européen. L'Union européenne a donc mis en place un certain nombre d'initiatives destinées à renforcer la coopération avec ceux qui luttent contre le crime dans les pays situés en dehors de l'U.E. et au sein des organisations internationales.

Les services répressifs de l'U.E. coopèrent déjà étroitement avec leurs homologues des pays actuellement candidats à l'adhésion à l'U.E. Dans le cadre de cette approche, la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, siégeant à Strasbourg, ont mis sur pied le programme Octopus, destiné à lutter contre la corruption en Europe de l'Est. Toutes les initiatives de coopération policière et douanière de l'U.E. sont également ouvertes aux pays candidats. La coopération transatlantique a été renforcée de manière notable.

En outre, l'Union européenne a activement participé aux négociations des Nations Unies concernant une convention de lutte contre la criminalité transnationale organisée, qu'elle a signée à Palerme en décembre 2000, ainsi que trois protocoles. Ceux-ci ont trait à l'immigration clandestine, à la traite des êtres humains et à la lutte contre la fabrication et le commerce illicites des armes à feu.

E. La drogue et l'U.E.

Tous les États membres de l'U.E. s'accordent à reconnaître la nécessité de lutter contre la criminalité organisée qui, soit introduit des stupéfiants et des substances psychotropes dans l'U.E., soit — comme c'est le cas pour certaines drogues synthétiques — les fabrique illégalement dans des laboratoires au sein de l'Union européenne.

L'U.E. a élaboré une stratégie coordonnée en matière de drogue pour les années 2000-2004. Celle-ci met davantage l'accent sur la prévention et la réduction de la demande de drogue. Elle vise également à renforcer la lutte contre le crime organisé, ainsi que la coopération policière, douanière et judiciaire, à encourager la participation d'organisations non gouvernementales et à rassembler, analyser et diffuser des données objectives et comparables sur le phénomène de la drogue dans l'U.E. Elle est

ouverte aux pays candidats et à d'autres pays tiers.

F. La drogue dans l'U.E.

L'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (O.E.D.T.), qui a son siège à Lisbonne, produit des rapports réguliers sur la consommation de drogue dans tous les États membres de l'U.E.

Les États membres ont en outre franchi une nouvelle étape dans la lutte contre le trafic de drogue, en convenant de mettre sur pied un système d'alerte rapide. Celui-ci identifie les nouvelles drogues synthétiques, fournit un mécanisme d'évaluation des risques qu'elles présentent et établit un processus de décision permettant de mettre ces produits sous contrôle dans les États membres. Les initiatives portent sur les nouvelles drogues synthétiques qui ne figurent pas actuellement dans les listes de la convention des Nations Unies sur les substances psychotropes (Vienne, 1971) et constituent une menace pour la santé publique.

IV. Justice

Dans l'Union européenne coexistent, actuellement, plus de quinze systèmes judiciaires différents, cloisonnés par les frontières nationales.

Pour les citoyens de l'U.E. qui circulent et séjournent librement là où ils veulent, cette situation constitue un obstacle à leur liberté individuelle. En effet, dans un État membre autre que le leur, les problèmes familiaux ou professionnels sont appelés à être réglés par des systèmes judiciaires avec lesquels il ne sont pas familiers, rendant leur vie quotidienne plus difficile. Se pose également la question de jugements rendus par les tribunaux d'un État membre et devant être exécutés dans un autre.

Si l'on veut que les citoyens qui vivent dans l'Union partagent le même sentiment de justice, cette dernière doit leur faciliter la vie quotidienne, pour être ressentie comme tel. Concrètement, ce sentiment doit se traduire par la conviction de pouvoir accéder facilement à la justice et d'être protégé par une forme de sécurité juridique.

Il en va de même pour les entreprises, et en particulier pour les petites et moyennes entre-

prises, qui forment la majeure partie du tissu économique de l'Union.

La libre circulation, tout comme le marché unique, ne deviendront une réalité tangible que si l'Union arrive à créer un espace de justice qui puisse offrir l'environnement juridique adéquat pour résoudre tous les problèmes ayant une composante transfrontalière. D'autant plus que ces problèmes deviendront de plus en plus la norme avec l'intégration européenne et la mobilité des personnes et des entreprises.

Par ailleurs, le crime ne s'arrête pas aux frontières nationales. Par extension, on peut dire qu'il y a libre circulation des infractions. En revanche, les décisions de poursuite ou les sanctions pénales ne bénéficient pas de la même liberté de circulation. L'intervention des autorités judiciaires et policières s'arrête jusqu'à présent aux frontières nationales. Il y a un déséquilibre flagrant dans le rapport des forces entre infraction et sanction et ainsi des abus sont possibles.

A. Davantage de coopération opérationnelle

Pour remédier à cette situation, les gouvernements de l'U.E. ont décidé de coopérer davantage et de chercher à rapprocher le droit de leurs systèmes judiciaires respectifs.

Au niveau opérationnel, deux réseaux judiciaires européens ont été créés — un dans le domaine civil et commercial et l'autre dans le domaine pénal — pour mettre en contact les autorités compétentes afin de favoriser leur coopération et l'information réciproque.

Des programmes européens ont également été mis en place pour mettre ensemble les praticiens des États membres. Le programme Grotius par exemple, a aidé les praticiens de la justice à se familiariser avec le fonctionnement des systèmes judiciaires des autres États membres. Le programme Falcone a aidé à développer des contacts entre les juges, les parquets, la police et les fonctionnaires des douanes dans l'ensemble de l'U.E.

La coopération opérationnelle la plus significative revient sans nul doute à la création d'Eurojust (15), une structure centrale de coordination. Décidée à Tampere, Eurojust

(15) Décision du Conseil du 28 février 2002 portant sur la création d'Eurojust.

devint une réalité deux ans et demi après. Entre-temps, le fonctionnement d'une unité provisoire appelée pro-Eurojust a permis de tester l'efficacité du concept sur quelque 180 dossiers concernant, entre autres, la criminalité organisée et le terrorisme. Eurojust doit permettre à des autorités nationales chargées des poursuites de travailler ensemble sur des enquêtes criminelles impliquant plusieurs États membres. Eurojust peut travailler sur tout type d'infraction à la demande d'une autorité judiciaire d'un ou plusieurs États membres.

B. Reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires

L'Union estime que la reconnaissance mutuelle des décisions des tribunaux est le moyen le plus approprié pour surmonter pratiquement les différences entre les systèmes et les traditions judiciaires des États membres. L'ambition d'harmoniser les divers droits n'est pas pour autant oubliée. Ceci fait de la reconnaissance mutuelle la pierre angulaire de la coopération judiciaire actuelle au sein de l'Union.

Deux programmes de mesures — l'un pour le domaine civil et commercial et l'autre pour le domaine pénal — sont adoptés et mis en œuvre en application de ces orientations (16).

Dans le domaine civil et commercial, les conventions connues sous i) Bruxelles I sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale et ii) Bruxelles II en matière de droit familial, sont devenues des règlements (17), suite à leur passage dans le premier pilier.

La mise en œuvre du programme impliquera la réduction des mesures intermédiaires qui

(16) Programme de mesures sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale adopté par le Conseil du 30 novembre 2000, J.O.C.E., C. 12 du 15 janvier 2001, p. 1.

Programme de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales adopté par le Conseil du 30 novembre 2000, J.O.C.E. C. 12 du 15 janvier 2001, p. 10.

(17) Règlement (C.E.) 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, J.O.C.E., L. 12 du 16 janvier 2001 ; ce règlement « Bruxelles I » remplace (sauf pour le Danemark) la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968. Règlement (C.E.) n° 1347/2000 du 29 mai 2000 du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et de responsabilité parentale des enfants communs, J.O.C.E. L. 160 du 30 juin 2000.

ralentissent l'exécution de décisions dans des domaines tels que les litiges transfrontaliers de faible importance, les créances non contestées, ou ceux qui concernent directement les familles (créances alimentaires, droits de visites aux enfants). Ainsi, l'obtention des preuves et la transmission des actes vont être facilitées par l'adoption de deux règlements (18)

Ce programme devra être élargi à la reconnaissance de certaines procédures et de documents administratifs qui, au-delà des procédures judiciaires, constituent actuellement une source de difficultés pour les citoyens concernés.

La mise en application du principe de reconnaissance mutuelle pour les décisions pénales démontre clairement que des décisions peuvent être prises entre les quinze lorsque la volonté politique est présente. Des percées importantes ont été réalisées, sous la poussée des attaques terroristes du 11 septembre 2001. En matière pré-sententielle, elles concernent la reconnaissance des décisions prises par l'autorité judiciaire d'un autre État membre et visant la recherche des preuves et le gel des avoirs (19). De même, la règle du *non bis in idem*, ainsi que la nécessité d'une bonne coordination des enquêtes, imposent que soient mieux prises en compte, au niveau européen, les décisions d'engagement des poursuites dans un autre État membre.

En ce qui concerne l'exécution des peines prononcées, l'adoption de la décision-cadre concernant le mandat d'arrêt européen et les procédures de remise entre les États membres de l'Union européenne (20) représente une avancée importante. Même si le projet de mandat était planifié avant septembre 2001, il a abouti très vite en raison de la nécessité devenue évidente d'accélérer la création de l'espace de liberté de sécurité et de justice. Le mandat

d'arrêt européen permettra, dès son entrée en vigueur, la remise directe des personnes recherchées, d'une autorité judiciaire nationale à une autorité judiciaire d'un autre État membre, et se substituera au système actuel d'extradition en vigueur entre les quinze.

Par ailleurs, d'autres travaux en cours visent à faciliter la reconnaissance mutuelle des peines d'amendes. Le programme de travail prévoit également la reconnaissance des décisions de confiscation ainsi que de déchéance des droits.

C. Rapprochement du droit pénal

— **Droit pénal substantiel** : la nature transfrontalière de la criminalité exige la mise en place progressive d'une politique pénale commune de l'Union, car des définitions différentes de certains comportements délictueux peuvent compromettre la coopération judiciaire. Ici aussi, des résultats importants ont été enregistrés grâce à la volonté politique démontrée par les États membres, en grande partie sous la pression de l'opinion publique et des actes terroristes du 11 septembre 2001. Ainsi, une décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme (21) a été adoptée suite à un accord politique conclu trois mois après les événements. L'objectif est de doter l'Union d'un cadre commun pour lutter contre le terrorisme (huit États membres n'ont pas encore de législations spécifiques concernant les actes terroristes) pour assurer aux citoyens un niveau élevé de protection et pour renforcer la coopération internationale dans ce domaine.

Par ailleurs, une décision-cadre sur la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces a été adoptée en mai 2001 (22). S'agissant de la traite des êtres humains, une décision-cadre (23) relative à la lutte contre la traite des êtres humains a aussi été adoptée pour lutter contre cette forme de criminalité organisée dont les femmes et les enfants sont les premières victimes. Un accord de principe a également été conclu par le Conseil alors que les travaux s'approfondissent sur la lutte contre les infractions en matière d'environnement, de

(18) Règlement (C.E.) n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile et commerciale, J.O.C.E. L. 174 du 27 juin 2001, p. 1.

Règlement (C.E.) n° 1348/2000 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale adopté par le Conseil du 29 mai 2000, J.O.C.E. L. 160 du 30 juin 2000, p. 37.

(19) Accord politique au sein de l'U.E. sur l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel des biens ou d'éléments de preuves ; Conseil du 28 février 2002.

(20) Décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, adoptée le 13 juin 2002.

(21) Décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme adoptée le 13 juin 2002.

(22) Décision-cadre du Conseil du 28 mai 2001 concernant la lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces, J.O.C.E. L. 149 du 2 juin 2001.

(23) Décision-cadre du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains, J.O.C.E. L. 203/1 du 1^{er} août 2002.

pédopornographie, de trafic de drogue et la criminalité financière (accord politique sur l'exécution dans l'U.E. des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuves).

Enfin, dans cette optique de rapprochement du droit, la Commission a présenté une proposition de décision-cadre du Conseil portant sur le racisme et la xénophobie (). Dans le domaine des peines, les quinze ont réussi à rapprocher les sanctions pénales en convenant d'établir un système de peines dans un nombre limité de secteurs présentant une importance particulière (). Le système définit quatre niveaux minimums de peines maximales ; ils ne doivent pas être tous utilisés dans chaque instrument législatif et les États membres peuvent fixer des niveaux supérieurs dans le cadre de leur législation nationale.

— **Droit procédural en matière pénale** : ceci comprend les aspects des droits de la défense, les droits des victimes dans les procédures pénales, l'utilisation de technologies nouvelles dans le domaine judiciaire, l'information sur les procédures judiciaires. Son rapprochement est à la fois une réponse à la demande d'un meilleur accès à la justice et un complément à la reconnaissance mutuelle et à une plus grande coordination entre autorités judiciaires.

À cet effet, le Conseil a adopté une décision-cadre en faveur du statut des victimes ().

[.../...]

INSTRUMENTS ET PROCEDURES DE L'ESPACE DE LIBERTE, SECURITE ET JUSTICE : QUELQUES REFLEXIONS CRITIQUES

Audition devant le groupe de travail JAI de la
Convention pour l'avenir de l'Europe. (1)

Par Henri LABAYLE

Chaire Jean Monnet de droit communautaire
Professeur à la Faculté de Bayonne

EXTRAITS

Évaluer le système procédural et instrumental de l'Espace de liberté, sécurité et justice (ELSJ) n'est pas simple. Il est difficile d'isoler la question du débat qui a lieu en même temps à la Convention sur la place des acteurs (UE/États membres), sur les domaines couverts (affaires intérieures/espace répressif) ou sur l'environnement institutionnel de la JAI avec la question de la communautarisation. Un sentiment majoritaire se dégage pourtant : l'ELSJ ne fonctionne pas correctement. L'opinion publique le sait, de la querelle sur Sangatte à l'affaire Ramda ou Rezala, et les techniciens aussi, tant le bilan chiffré de l'ELSJ normatif est cruel (2). Du reste, l'Union l'a exprimé elle-même sans détours par l'intermédiaire notamment de sa présidence belge : « le passage au pilier communautaire n'a pas permis de donner une impulsion décisive » et le 3^e pilier appelle des « mesures institutionnelles radicales » (3)...

Une idée directrice s'impose à l'esprit, avant de réfléchir à réformer l'ELSJ : ses caractères le distinguent des autres politiques de l'Union. Sa construction est dominée par deux idées forces. Elle réclame d'abord impérativement efficacité et pragmatisme car il n'existe pas de droit à l'erreur en matière sécuritaire et migratoire. Elle repose également sur un très fort degré de subsidiarité exigeant que l'on prenne en compte les traditions nationales autant que les particularités des acteurs en cause. Parce que magistrats et policiers ne sont pas des rouages techniques comme les autres, il faudra ici autant convaincre que contraindre.

L'examen des instruments et procédures de l'ELSJ est donc partagé entre la diversité inévitable, fruit de l'histoire, de la géographie et de la volonté politique, et l'unité juridique minimale réclamée pour l'efficacité du dispositif. Le prix à payer pour ce compromis est celui d'une complexité impossible à contourner. Celle-ci semble néanmoins avoir atteint aujourd'hui un tel degré qu'elle est une source majeure de blocage (I). Il importe de le lever.

I. – LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME, ÉLÉMENT MAJEUR DE BLOCAGE

Le système instrumental et procédural de l'ELSJ souffre de trois défauts majeurs qui s'expliquent à la fois par son origine (il a été conçu à Maastricht en parallèle du pilier PESC, c'est-à-dire en omettant sa forte dimension juridique) et par son impact politique (les États refusant la contrainte dans ces domaines de souveraineté). Leur mise en lumière fait ressortir un désordre et une absence d'efficacité peu acceptables au regard des enjeux et des attentes des citoyens.

A. – L'absence de cohérence du système

Elle résulte de la superposition de diverses constructions dans le temps et l'espace (CPE, Schengen, Maastricht, Amsterdam). Elle rend très difficile la simple compréhension et l'usage

(1) 8 oct. 2002.

(2) À ce jour et mis à part les règlements en matière de visas ou les décisions créant des organes de travail, l'essentiel du droit du premier pilier est composé de directives dont les délais de transposition s'échelonnent de la fin de l'année 2002 (protection temporaire des réfugiés, reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement) à 2003 (égalité de traitement) tandis que, pour le troisième pilier, les décisions-cadre s'échelonnent de 2002 (statut des victimes) à 2003 (fraude et contrefaçon : équipes commune d'enquête) et 2004 (mandat d'arrêt) et même 2006 pour certains articles de la décision-cadre sur le statut des victimes. La situation des conventions est plus flagrante encore avec deux textes en vigueur sur 14.

(3) Conseil, Évaluation des conclusions de Tampere, 14 nov. 2001, n° 13416/2/01.

des instruments par les acteurs de terrain et notamment les juges. On peut en pointer quelques traits majeurs.

1. – La construction en piliers

Celle-ci a été conçue dans une logique étanche de séparation et de concurrence entre l'approche intergouvernementale et communautaire. Elle pose des problèmes considérables de base juridique pour les instruments et de démultiplication des interventions. Quelques exemples l'illustrent : la matière « pénale » et la protection des intérêts financiers de l'Union ou la répression de l'immigration irrégulière ou la protection de l'environnement ; la coopération douanière. Cette complexité segmente inutilement certaines matières (la politique de santé publique de lutte contre la toxicomanie dans le premier pilier et l'aspect répressif dans le troisième). Elle a également pour effet d'opposer une fausse image idyllique de la communautarisation, aux résultats concrets pourtant discutables, et une approche intergouvernementale parfois non dépourvue d'intérêt.

2. – L'Europe de la sécurité à géométrie et à droits variables

Le jeu de la différenciation pose des problèmes considérables dans l'espace et dans le temps, qu'il s'agisse de l'inégale adhésion des États membres aux instruments conventionnels ou de la transposition incertaine des directives ou décisions-cadres. Elle pollue l'ensemble de l'espace de l'Union européenne avec l'*opting in* et *out* de trois États membres et même de l'espace Schengen avec la présence de deux États tiers à l'Union, la Norvège et l'Islande.

Cette différenciation est organisée par le traité d'Amsterdam avec des conventions qui peuvent entrer en vigueur à partir de 8 ratifications ou des protocoles rendant l'application du droit incertaine. Elle sera accentuée lors de l'élargissement par la situation des nouveaux adhérents avec la déconnection entre adhésion et disparition des contrôles aux frontières intérieures. Elle peut d'ailleurs être définitivement institutionnalisée demain avec le sort qui sera réservé aux coopérations renforcées et elle peut apparaître comme la clé de la constitution de sous-ensembles sécuritaires au sein de l'Union. Elle entraîne néanmoins un problème majeur de discrimination entre les citoyens de l'Union qui ne seront pas placés sous le même régime juridique. Comment, de plus, imaginer sérieusement que plusieurs règles coexistent durablement et efficacement dans un espace unique ouvert à la libre circulation sauf à considérer que les coopérations renforcées visent autant à exclure qu'à anticiper ?

3. – L'ignorance de la transversalité

Nombre de règles sont aujourd'hui incomplètes ou paralysées par le refus d'opérer les liens transversaux qui s'imposeraient entre les piliers pour parvenir à l'efficacité. La dimension externe de la JAI en est la meilleure illustration, réclamant nécessairement le jeu des trois piliers. Comment coopérer avec le Maroc en matière migratoire ou pour lutter contre la drogue, collaborer avec les États-Unis contre le terrorisme sans s'appuyer sur un processus d'initiative, d'élaboration et d'adoption des règles à peu près semblable, « dans un cadre institutionnel unique » ? Un minimum d'approche commune conditionne pourtant les réponses contenues dans les règles : la protection des données en matière d'immigration ou sécuritaire, le financement des approches opérationnelles, la mise en commun d'outils d'information, la liste n'est pas exhaustive...

4. – Les carences institutionnelles

La conduite juridique des politiques migratoires et sécuritaires impose des contraintes particulières au modèle classique de l'Union. Le Parlement européen n'y est pas aujourd'hui considéré comme l'interlocuteur qu'il est pourtant dans chacun des États membres dans ces matières. Les raisons en sont pourtant fondamentales : impact sur les libertés publiques, définition des politiques criminelles ou jeu du principe de légalité le justifieraient... La Commission éprouve ici des problèmes à transposer ses modes traditionnels d'intervention tant en matière d'initiative législative qu'en matière d'application du droit. Les schémas d'application nationale du droit de l'Union sont en effet pour le moins difficiles à transposer à l'ELSJ tant les policiers et les juges nationaux ne sont pas des agents d'exécution ordinaires.

Le rôle tenu par le Conseil et les États membres est également particulièrement complexe et peut être discuté. Les arbitrages décisionnels entre les techniciens de l'ordre public des administrations de l'intérieur et de la justice et les négociateurs politiques que sont les diplomates garantissent rarement simplicité et efficacité des règles. La place tenue par la technocratie ne favorise la clarté ni pour la prise de décision ni pour son applica-

tion. Les illustrations en sont fréquentes : multiples niveaux de préparation à la décision, ventilation Schengen, développement de l'acquis Schengen, frénésie de création institutionnelle...

B. – Le défaut de vision politique

Il empêche, même du point de vue d'un technicien, de valider un système juridique qui ne répondrait pas à un certain nombre de questions essentielles.

1 – L'indétermination du projet

Les silences du traité posent parfois problème (4) tant le rapport entre l'Union et ses membres demeure incertain et alors qu'il s'agit de choisir un instrument propre à mettre en œuvre une stratégie. Quel but poursuit réellement l'Union actuellement dans ses relations avec les États membres qui sont pourtant encore en charge de l'essentiel des compétences en jeu ?

Pour ce qui est du traité communautaire, le jeu normal de l'article 249 s'exerce dans le respect normal des procédures et du protocole sur la subsidiarité. Il amène à conclure que, dans la mesure où il s'agit d'une compétence partagée entre les États membres, l'instrument privilégié sera la directive (5). On en connaît les conflits d'usage. A cela, s'ajoute la grande complexité de l'action communautaire en matière extérieure, question fondamentale en matière migratoire. Le jeu des accords mixtes y est en effet susceptible de paralyser toute intervention efficace. Pour ce qui est du 3^{ème} pilier, les choses sont plus simples. Une conception excessive de la subsidiarité et la proportionnalité y est encore purement érigée en règle de conduite impérative et l'intérêt de l'Union rarement pris en considération. La typologie de l'article 34 TUE permet au conseil d'adopter des positions communes sur un sujet précis, des décisions – cadre afin de rapprocher les législations, des décisions dans tous les autres cas. Le jeu des conventions figure également depuis le traité de Maastricht qui les avait privilégiées.

Cet arsenal juridique n'est encadré par aucun dispositif global exprimant une vision d'ensemble ou même un peu plus précise que la mention du « maintien » et du « développement » et du « niveau élevé de sécurité » des objectifs généraux du traité. Cela peut poser problème quant au choix des instruments devant s'insérer dans un dispositif plus large. On peut en citer un exemple parmi d'autres : les « mesures » en matière de droit d'asile doivent être « conformes » à la Convention de Genève, ce qui conditionnera nécessairement le choix et le contenu de l'intervention communautaire.

Le silence du traité n'est pas davantage compensé par une approche politique claire et lisible : plan d'actions, programmes, stratégies, conclusions, lignes directrices, tableaux de bord, « road map », sont autant de signaux brouillés empêchant l'Union européenne d'exprimer clairement ses choix politiques en matière migratoire ou sécuritaire. Les conclusions de Tampere dont la charge politique est pourtant essentielle sont exemple type d'une telle approche banalisée dans les opinions politiques. Si ces instruments nouveaux apparaissent d'un grand intérêt pour le management de l'action publique et expriment un cadre de référence et des calendriers, leur absence de force contraignante et d'évaluation finale ajoutée à leur foisonnement s'avère pourtant contre-productive. La grille des instruments de l'ELSJ apparaît donc à la fois comme trop variée mais aussi comme n'étant pas assez structurée et adaptée aux objectifs poursuivis. Ceux-ci semblent davantage relever du souci médiatique de conclure correctement une négociation diplomatique que de la volonté d'organiser et de garantir la sécurité des citoyens de l'Union. Le problème est pourtant facile à poser : veut-on en définitive d'une Europe forteresse ou d'une Europe passoire ? Est-on capable d'assumer ouvertement ce choix déterminant ? Après examen des récentes consultations électorales dans certains États membres, lequel d'entre eux pourrait assumer politiquement le contenu des communications de la Commission sur les migrations en Europe, quel que soit pourtant leur bien-fondé matériel ? Le coût de ce défaut de courage est important politiquement tant les opinions publiques perçoivent cette indétermination et ce décalage avec les choix politiques nationaux comme un apparent des intérêts de l'Union. Se défausser sur l'Union pour palier l'absence de volonté des États membres ne peut faire durablement illusion, en particulier à la veille des élargissements.

2 – Le discours de la méthode

Si l'on prend pour angle d'approche que chaque instrument juridique a une fonction précise (6), la nature de l'intervention communautaire est automatiquement commandée par le niveau d'intervention recherché.

(4) TCE, art. 62 : Le Conseil arrête « les mesures ».

(5) Sauf pour les visas.

(6) Dans l'ordre communautaire, le règlement correspond à une fonction législative, d'effet direct, tandis que la directive à une fonction d'harmonisation et de rapprochement législation nationale qui en fait l'instrument caractéristique de la construction communautaire.

Réglementation, harmonisation, reconnaissance mutuelle ne sont pas des options neutres du point de vue du choix des instruments. Elles constituent des stades différents de l'intégration juridique et elles commandent la panoplie des instruments juridiques. En fonction de l'instrument retenu, on pourra orienter, encadrer ou même soumettre étroitement la compétence nationale qui demeure de droit. La méthode de « coordination ouverte » (7) utilisée en matière d'immigration souligne l'importance d'une bonne articulation entre les niveaux d'intervention sur le plan de la proportionnalité et de la subsidiarité. On en retrouve un peu le pendant avec le succès de la notion de « reconnaissance mutuelle » du 3^{ème} pilier et l'on peut même y ajouter la recherche de « bonne pratique » qui permet de s'inspirer mutuellement des approches du voisin avec pragmatisme. Tout ceci manque cependant de sens véritable tant que l'objectif général de l'Union n'est pas fixé.

Cette définition de la méthode est d'autant plus importante que les Etats conservent parfois des compétences dans des domaines précis [action extérieure, mesures d'ordre public et sécurité intérieure (8)] ou qu'il se réserve la possibilité de conserver ou d'introduire des mesures nationales complémentaires, à la condition qu'elles soient conformes au traité (9).

3 – L'absence d'efficacité

Elle est patente et perçue comme telle dans les opinions publiques. Le système juridique de l'ELSJ est caractérisé par le refus des obligations juridiques et la fuite des Etats membres devant les engagements contraignants.

Plusieurs facteurs techniques se conjuguent pour le vérifier.

4 – La nature des instruments utilisés

Elle explique une part des critiques. Il n'existe ici pas « ou peu » d'intervention réglementaire directe susceptible de bouleverser radicalement l'Etat du droit. Dans certains domaines, tels que l'asile, l'existence de textes à valeur supérieure tels que la CEDH ou la Convention de Genève, l'interdirait. Dans le 3^{ème} pilier les mêmes causes produisent les mêmes effets et les conventions internationales qui ont été adoptées brillent par leur inefficacité, mise à part celle instituant Europol. Adoptées par le Conseil qui en recommande l'adoption par les Etats membres, elles sont suspendues à l'accomplissement des procédures nationales de ratification qui expliquent qu'une majorité d'entre elles ne soit pas encore en vigueur. Ainsi s'explique le nombre des voix désireuses d'en supprimer l'utilisation, sauf peut être pour établir des coopérations renforcées. Ailleurs, les directives ou les décisions-cadres, dépourvues d'effet direct et réclamant un délai de transposition par les Etats membres, donnent l'impression d'une lenteur inadaptée à l'urgence des situations. Les décisions, elles, auraient davantage d'impact. Celui-ci n'est pourtant pas de même nature puisqu'il s'agit le plus souvent de créer ou d'instituer des structures ou des procédures et non pas de peser sur le fond du droit. Il résulte de cet ensemble un désordre explicable mais qui mérite une mise à niveau (10).

L'héritage Schengen ne contribue pas à simplifier les choses. D'une part car il demeure dans sa forme intergouvernementale initiale tant qu'il n'est pas remplacé et d'autre part car il rend le processus décisionnel particulièrement délicat puisqu'il convient au moyen des comités mixtes de déterminer si l'on n'est ou pas en présence d'un développement de l'acquis Schengen pour identifier qui fait quoi et comment...

L'abus de ses actes ou nomenclature au Conseil est également une explication forte de la crise normative de l'ELSJ. Ces actes forment plus des 2/3 du bilan normatif de l'ELSJ qui devrait pourtant, par nature, être composé de règles juridiques (11). Importés du monde des organisations internationales traditionnelles, les « résolutions », « recommandations » et autres plans et programmes ou conclusions procurent l'illusion tranquille de l'action et la lecture des conseils JAI successifs est édifiante de ce point de vue. Ils présentent pour l'Etat 2 intérêts principaux : éviter l'usage d'un instrument contraignant (12) et se cantonner au domaine diplomatique et non pas pénétrer dans l'administration d'une véritable politique publique de l'Union. Il serait particulièrement cruel d'évaluer avec le recul du temps la réalisation exacte de nombre de ces instruments (13), même si leur utilité apparaît évidente du point de vue de la gestion de l'ELSJ.

5. – L'obstacle procédural de l'adoption

L'initiative des textes JAI obéit à un régime différent du droit commun dans lequel la Commission détient un monopole exclusif. Elle est partagée entre la Commission, qui a ainsi droit de cité dans le troisième pilier, et les Etats membres, de façon provisoire jusqu'en 2004 pour le pilier communautaire. Ce droit d'initiative étatique a fait l'objet d'une pratique assez suivie quoique regardée d'un œil critique à la Commission. Souvent liée à l'intérêt d'une présidence débutante, elle ne bénéficie peut-être pas du suivi et de la perspective d'un travail à longue haleine. Fréquemment à minima, elle présente néanmoins l'intérêt stratégique d'associer directement les Etats au débat public quitte pour eux à en payer parfois le prix devant le Parlement européen, ce qui relève d'une bonne démocratie. En tout état de cause, elle permet d'éviter de voir les Etats membres se défier systématiquement sur l'Union même s'il ne faut pas sous-estimer ses conséquences en termes de cohérence, de lourdeur et de perte d'énergie.

L'adoption des textes JAI pose des questions majeures. L'unanimité est toujours la règle pour le troisième pilier (sauf les mesures d'exécution de l'article 34.2 c et d). C'est aussi le cas pour le pilier communautaire et son titre IV jusqu'au 1^{er} mai 2004, sauf pour certains aspects de la politique des visas (14). En 2004, une décision du Conseil à l'unanimité décidera de rendre applicable ou pas la procédure de co-décision à l'ensemble ou à une partie du titre IV. Le traité de Nice (dont c'était pourtant l'ambition) n'a guère simplifié les choses puisqu'il ne prévoit le passage à la majorité qualifiée que pour la coopération en matière civile (sauf pour le droit de la famille) et une part de l'asile (15). Une simple déclaration annexée promet d'envisager un passage à la majorité qualifiée dans toute une série de domaines (16), le point dur d'opposition demeurant celui de l'immigration légale. Cinq cas de figure sont donc envisageables aujourd'hui selon les cas et les périodes pour cette partie de l'ELSJ. Ceci promet une situation absolument inextricable en cas de mise en œuvre puisqu'au sein d'un même article, différents cas de figure procéduraux seront envisageables...

La crainte d'une paralysie normative provoquée par l'élargissement n'est pas non plus à sous-estimer. Il faut cependant être conscient que cette paralysie existe aujourd'hui d'ores et déjà dans le titre IV. Son bilan normatif est des plus réduits : l'essentiel des textes de directives reste à l'état de proposition, le plus souvent au contenu minimal d'ailleurs. S'il en va un peu différemment dans certains cas comme la coopération judiciaire en matière civile c'est en réalité parce que l'on a absorbé des textes antérieurs... Ce veto mis à la disposition de chaque Etat membre est donc l'un des obstacles majeurs à franchir. Il n'est pas certain qu'il puisse l'être de manière frontale tant il permet à tout Etat membre de se refuser à la négociation et au compromis.

6. – Le blocage silencieux de l'entrée en vigueur

La lenteur de l'entrée en vigueur des textes caractérise l'ELSJ. Il a ainsi été calculé qu'un délai moyen de huit ans était nécessaire pour les conventions de l'ex-troisième pilier tandis que la problématique des directives et des décisions-cadre est malheureusement connue sur ce point. Au delà du problème technique, ce refus de contraindre par trop les Etats ajoute parfois des blocages supplémentaires découlant de l'imprécision des obligations décrites. Ainsi, la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen exige-t-elle pour son entrée en vigueur que les Etats membres acceptent une reconnaissance mutuelle minimale des décisions judiciaires des autres Etats membres. Il semblerait très concrètement que l'on ne s'achemine pas vers cette solution et que cet acte politique très fort de l'Union (peut-être le seul du volet répressif) reste paralysé par le refus de s'entendre sur l'application...

L'entrée en vigueur effective dépend parfois aussi de mesures d'exécution de l'UE qui posent ici aussi des questions redoutables, bien au-delà de la problématique classique de la comitologie. Si la gestion de programmes est généralement confiée à la Commission, en revanche son rôle dans le troisième pilier ou même le premier pilier est conçu de façon extrêmement restrictive, ce qui permet aux Etats membres de se réserver le pouvoir d'exécution ou de conserver le jeu de l'unanimité. On notera d'ailleurs que le jeu des mesures d'exécution du troisième pilier s'effectue à la majorité

(7) Celle-ci prévoit d'appuyer et de compléter la législation communautaire.

(8) TCE, art. 64

(9) TCE, art. 63

(10) Europol, Schengen, la coopération douanière reposent sur des textes conventionnels tandis que le Réseau judiciaire européen est né d'une action commune type Maastricht et qu'Eurojust repose sur une décision.

(11) En l'Etat, la part juridique de ce dernier est très largement composé de « l'amsterdamisation » de textes antérieurs, de Schengen à la coopération en matière civile.

(12) Ce dont les juridictions nationales ont parfaitement conscience et fait donc douter de l'intérêt final de ces techniques.

(13) La lecture du Programme d'action relatif à la criminalité organisée de 1997 qui fixait toute une série de calendriers aux Etats serait édifiante de ce point de vue, notamment en ce qui concerne la nécessité de ratification des conventions avant la fin 1998...

(14) La liste des pays tiers soumis à visas et le modèle type, selon l'article 67.4.

(15) Dans ce domaine, celui de la détermination de l'Etat responsable d'une demande d'asile et celui des normes minimales d'accueil, cela sera possible « pour autant que le Conseil aura arrêté préalablement à l'unanimité une législation définissant les règles communes et les principes essentiels » à la matière.

(16) Le droit de circulation des étrangers (a. 63.3. l'immigration irrégulière a. 63.3b) et le franchissement des frontières extérieures s'il y a accord sur leur champ d'application.

qualifiée ou des deux tiers... Au registre des mesures d'exécution, se pose également la question de la légitimité et de la nature des compétences normatives reconnues aux organismes créés dans le cadre de l'ELSJ, y compris en matière réglementaire (...). En définitive, les États membres ont donc un double pouvoir de blocage du processus: celui de la décision à l'unanimité et celui de l'application.

7. – Le contrôle de l'application des actes

Il est une des questions essentielles de l'ELSJ. Certes, l'approche Schengen a très heureusement permis d'introduire une culture de l'évaluation (...) dans les politiques JAI, culture renforcée avec le dispositif préparatoire à l'élargissement. Il n'en reste pas moins que l'ensemble du dispositif repose politiquement et techniquement sur la confiance mutuelle et sur la solidarité des partenaires. Le contrôle des obligations souscrites par les États membres est donc absolument fondamental. Il est impossible de concevoir l'ELSJ sans une confiance mutuelle entre ses membres car aucun État membre ne peut envisager de remettre sa sécurité intérieure au bon vouloir ou au laxisme de l'un de ses partenaires. La question de la sanction des manquements est donc posée et elle ne reçoit à ce jour aucune réponse.

L'exercice de ce contrôle obéit aux règles de droit commun y compris du recours en manquement pour le titre IV et il peut donc être exercé par la Commission. En revanche, en ayant refusé l'inscription d'un recours en manquement dans le titre VI, les États membres sont censés pratiquer eux-mêmes un auto-contrôle dans le cadre du troisième pilier. Comment imaginer qu'il puisse avoir toute la rigueur nécessaire ?

8. – Le contrôle juridictionnel

Il obéit à un régime dérogatoire du droit commun. Si le traité d'Amsterdam a réalisé un progrès décisif en soumettant l'ELSJ au contrôle juridictionnel, c'est au prix de dérogations considérables au jeu normal du contentieux communautaire. C'est le cas pour le pilier communautaire en deux domaines. Le renvoi préjudiciel de l'article 234 y subit une altération considérable puisque désormais le renvoi n'est plus obligatoire pour les juridictions de premier ressort mais réservé aux juridictions suprêmes (...). En outre, interdiction est faite à la CJCE de connaître des mesures nationales en matière d'ordre public en liaison avec les frontières intérieures (...), c'est-à-dire pour contrôler la clause d'ordre public permettant de rétablir les contrôles aux frontières. La seconde novation concerne l'introduction d'un recours dans l'intérêt de la loi permettant à des requérants privilégiés de saisir la CJCE pour interprétation du droit. Le refus récent de la Cour d'élargir la recevabilité du recours en annulation pour les particuliers oblige à souligner que le prétoire leur est quasiment interdit autrement que par le renvoi en appréciation de validité... Le pilier intergouvernemental voit enfin le juge arriver mais sous une forme largement édulcorée: pas de recours en manquement mais un mécanisme à double détente dont la première est essentiellement politique selon le compromis Europol, un recours en annulation auquel les particuliers et le Parlement n'ont pas accès. Par ailleurs le renvoi préjudiciel n'y est admis que de façon parcimonieuse, de façon volontariste avec une clause de juridiction obligatoire et en choisissant les juridictions internes habilitées à saisir (...). Au total, il en résulte une véritable anomalie de principe mais aussi une cause permanente de dysfonctionnements liés à la nécessité de penser l'élaboration du droit en fonction des compétences reconnues à la Cour.

L'ampleur de ces restrictions oblige à rappeler que les États membres demeurent par ailleurs redevables du contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre de leurs actes nationaux d'application de l'ELSJ. S'il s'agit là à tout le moins d'une garantie ne faut-il pas souligner le paradoxe de leur refus à accepter leur juge naturel, celui de Luxembourg..

[.../...]

COM/2005/0184 final

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen

Le Programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice

Source :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:FR/HTML>

Bruxelles, le 10.5.2005

COM(2005) 184 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice

2. LE PLAN D'ACTION DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE LA HAYE: TRADUCTION DES PRIORITÉS POLITIQUES ET SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE

[.../...]

2.3. Dix priorités pour les cinq années à venir: un partenariat pour le renouveau européen

[.../...]

10. (1) Droits fondamentaux et citoyenneté: créer des politiques à part entière

Les droits fondamentaux sont au cœur des valeurs de l'Union et il convient d'assurer l'élaboration complète de politiques prévoyant le contrôle et la promotion du respect des droits fondamentaux à l'égard de tous, et de politiques renforçant la citoyenneté.

La constitution place l'individu au centre du projet européen en intégrant la charte des droits fondamentaux et en prévoyant l'adhésion à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

De surcroît, il importe de fournir aux décideurs des données exactes et fiables sur le respect des droits fondamentaux dans l'Union. La transformation de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes en une Agence des droits fondamentaux à part entière constituera un élément important supplémentaire pour promouvoir et protéger les droits fondamentaux.

Parmi ces droits, la Commission accordera une attention particulière aux droits de l'enfant, dans l'optique de leur protection, puisque les enfants constituent un des groupes les plus vulnérables de la population. La constitution inclut expressément «la promotion et la protection des droits de l'enfant» parmi les objectifs de l'Union.

En outre, en collaboration avec les États membres, la Commission poursuivra ses efforts en vue de combattre la violence à l'encontre des femmes et d'apporter un soutien aux victimes.

Elle continuera d'agir afin de lutter contre toutes les formes de discrimination, notamment en assurant la mise en œuvre et l'application effectives de la législation de l'UE en matière de lutte contre les discriminations.

Il convient d'accorder une attention particulière à la protection des données à caractère personnel, qui a été reconnue par la charte des droits fondamentaux et par la constitution comme un droit fondamental propre, distinct du droit au respect de la vie privée.

La citoyenneté de l'Union comporte un certain nombre de droits essentiels, comme le droit à la libre circulation à l'intérieur de l'UE, la protection diplomatique et consulaire ou le droit de vote aux élections du Parlement européen et aux élections locales. Dans tous ces domaines, des mesures sont envisagées pour améliorer l'exercice des droits conférés par cette citoyenneté européenne.

(2) Lutte contre le terrorisme: œuvrer en faveur d'une réponse globale

Pour faire face au terrorisme, une réponse globale est indispensable. On ne saurait ignorer les attentes que les citoyens nourrissent à l'égard de l'Union et cette dernière ne peut négliger d'y répondre.

Il convient de privilégier les différents aspects de la prévention, de la préparation et de l'intervention afin d'améliorer et, le cas échéant, de compléter les capacités des États

membres à lutter contre le terrorisme, en se concentrant en particulier sur le recrutement, le financement, l'analyse de risque, la protection des infrastructures critiques et la gestion des conséquences.

La lutte contre le terrorisme exige une approche intégrée et cohérente, portant sur un large éventail de thèmes qui ont été recensés par le programme de La Haye. Parmi les domaines primordiaux auquel l'Union doit accorder son attention figure la coopération entre les différents services compétents des États membres, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations se rapportant aux enquêtes relatives à des activités terroristes.

Il est également de la plus grande importance de comprendre le phénomène complexe que constitue le terrorisme en Europe: le processus d'endoctrinement et de recrutement et le type d'environnement qui permettent aux idées et mouvements terroristes de s'enraciner. Il convient de poursuivre les efforts consentis dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme.

Les initiatives des États membres et de l'UE doivent être complétées par la coopération extérieure, en collaborant avec des pays tiers afin de combattre le terrorisme, notamment en les aidant à financer la lutte contre le terrorisme et les projets de renforcement des capacités, ainsi qu'en s'attaquant aux causes du terrorisme.

(3) Espace d'asile commun: mettre en place une procédure harmonisée effective conformément aux valeurs et à la tradition humanitaire de l'Union

La création d'un régime d'asile européen commun constitue une autre priorité. Au cours des années à venir, les travaux porteront essentiellement sur la conclusion de l'évaluation des instruments de la première phase en 2007 au plus tard, ainsi que sur la présentation des instruments et mesures de la seconde phase consistant à élaborer une politique commune en matière d'asile, qui s'efforcera de mettre en place une procédure commune et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l'asile ou d'une protection subsidiaire avant la fin de 2010.

Il y a lieu de renforcer la coopération administrative entre les services nationaux des États membres et de prévoir des fonds pour aider les États membres à traiter les demandes et à accueillir les ressortissants de pays tiers. Le programme de La Haye a également mentionné la nécessité d'examiner la possibilité d'un traitement commun des demandes d'asile.

La Commission a annoncé l'élaboration de programmes de protection régionaux de l'UE et de programmes de réinstallation.

(4) Gestion de la migration: définir une approche équilibrée

Il convient de définir une nouvelle approche équilibrée de la gestion de la migration, traitant de la migration légale comme de l'immigration clandestine, et d'élaborer une politique commune d'immigration abordant la situation des immigrés légaux au niveau de l'UE, tout en renforçant la lutte contre la migration illégale, le trafic des migrants et la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

Alors que la décision relative au nombre de migrants originaires de pays tiers pouvant être admis dans chaque État membre dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou indépendant continue d'appartenir aux autorités nationales, un espace de libre circulation exige une politique commune en matière d'immigration, prévoyant des critères et procédures d'admission et offrant un statut juridique sûr et un ensemble garanti de droits afin de contribuer à l'intégration des personnes admises. En outre, l'immigration joue un rôle fondamental pour les économies et sociétés des États membres, ainsi que des pays d'origine et de transit, ce qui justifie également la nécessité d'une approche commune fondée sur un recours rationnel à la main-d'œuvre immigrée.

(5) Intégration: maximiser les retombées positives de la migration sur notre société et notre économie

Afin de maximiser les retombées positives de l'immigration sur notre société et notre économie et, élément primordial, d'éviter l'isolement et l'exclusion sociale des communautés immigrées, il est nécessaire d'aider et d'encourager les États membres à se doter de meilleures politiques d'intégration. Une politique d'intégration efficace doit contribuer à la compréhension et au dialogue entre religions et cultures .

L'intégration des ressortissants de pays tiers exige de tirer parti d'une série de politiques générales, notamment celles en matière d'emploi et d'éducation.

Un renforcement des contacts entre autorités nationales est indispensable pour échanger des expériences et des informations sur l'intégration.

Il est par conséquent nécessaire de définir un cadre européen d'intégration fondé sur les principes communs approuvés par le Conseil européen et visant à assurer le respect des valeurs européennes et du principe de non-discrimination.

(6) Frontières intérieures, frontières extérieures et visas: élaborer une gestion intégrée des frontières extérieures afin de rendre l'Union plus sûre

Un espace dans lequel la libre circulation des personnes est garantie sans réserve exige des efforts supplémentaires afin de mettre en place un contrôle intégré de l'accès au territoire de l'Union, fondé sur une gestion intégrée des frontières extérieures et une politique commune en matière de visas, avec l'appui des nouvelles technologies, prévoyant notamment le recours aux identificateurs biométriques.

Après le dernier élargissement de l'Union, il sera prioritaire de mettre en œuvre la libre circulation dans les frontières intérieures et d'être en mesure de supprimer totalement les contrôles aux frontières intérieures concernant les personnes . Dans ce sens, la création du SIS II et le bon déroulement des évaluations, qui sont prévus dans les traités d'adhésion, sont essentiels afin de préparer le terrain pour les nouveaux États membres.

En matière de gestion des frontières extérieures , une étape importante sera franchie avec la création de l'agence de gestion des frontières, qui sera chargée de coordonner et de soutenir l'action des États membres relative à la surveillance et au contrôle des frontières extérieures.

L'élaboration d'une politique de visas efficace sera facilitée par l'existence du système d'information sur les visas. Il sera nécessaire de renforcer la coopération entre États membres en vue de créer des centres communs de traitement des demandes de visa, qui pourraient constituer une première étape avant la mise sur pied d'un futur service consulaire européen commun .

L'insertion d'identificateurs biométriques dans les documents d'identité et de voyage est un autre élément important; elle accroît la sécurité des documents tout en garantissant le respect intégral des droits fondamentaux. Il convient en outre d'exploiter toutes les possibilités offertes par d'éventuelles synergies entre les systèmes d'information nationaux et européens, sur la base de l'interopérabilité.

(7) Protection de la vie privée et de la sécurité lors du partage d'informations: trouver le juste équilibre

Il est inadmissible que le maintien effectif de l'ordre public et les enquêtes relatives à la criminalité transfrontière dans un espace de libre circulation soient entravés par des procédures contraignantes d'échange d'informations.

L'Union devrait soutenir et encourager un dialogue constructif entre toutes les parties concernées afin de trouver des solutions équilibrées, respectant intégralement les droits fondamentaux relatifs à la protection de la vie privée et à la protection des données, ainsi que le principe de disponibilité des informations.

Le principe de disponibilité, tel que décrit dans le programme de La Haye, prévoit que tout agent des services répressifs d'un État membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut les obtenir des services d'un autre État membre, moyennant le respect de certaines conditions. La Commission présentera des propositions à cette fin, portant notamment sur la possibilité d'une consultation réciproque des bases de données des États membres.

Dans ce domaine, il convient de trouver le juste équilibre entre la sécurité et la protection de la vie privée lors du partage d'informations entre autorités judiciaires et répressives.

Il convient également d'envisager soigneusement l'équilibre entre la protection de la vie privée et la sécurité dans le domaine de l'échange des informations des compagnies aériennes sur les passagers à des fins de sûreté de l'aviation et à des fins antiterroristes.

(8) Criminalité organisée: élaborer un concept stratégique

Un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée sera développé et mis en œuvre. À cette fin, la Commission présentera sous peu une communication intitulée «Élaboration d'un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée». Elle comprend des mesures destinées à améliorer la connaissance de ce phénomène et à renforcer la prévention, les enquêtes et la coopération relatives à la criminalité organisée au sein de l'UE. La stratégie prévoit aussi de faire du renforcement de la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales au sujet de cette question l'une de ses priorités.

La lutte contre la criminalité organisée exige d'améliorer la coopération entre les autorités répressives (police, justice, douane) ainsi que de tirer pleinement parti d'Eurojust et de poursuivre leur développement. L'élaboration d'un modèle européen en matière de renseignements de nature criminelle constitue l'une des tâches les plus importantes à réaliser dans ce domaine et exigera les efforts conjoints des États membres et des institutions et organes de l'UE.

(9) Justice civile et pénale: garantir à tous un véritable espace européen de justice

Un espace européen de justice ne constitue pas seulement un espace dans lequel les décisions judiciaires obtenues dans un État membre sont reconnues et exécutées dans d'autres États membres, mais plutôt un espace dans lequel un accès effectif à la justice est garanti en vue de l'obtention et de l'exécution des décisions judiciaires. Pour ce faire, l'Union ne doit pas seulement envisager des dispositions relatives à la compétence, à la reconnaissance et au conflit de lois, mais également des mesures permettant d'instaurer une confiance mutuelle entre les États membres, en créant des normes procédurales minimales et en garantissant un niveau élevé de qualité des systèmes judiciaires, notamment concernant l'équité et le respect des droits de la défense. La confiance mutuelle peut être renforcée grâce à l'émergence progressive d'une «culture judiciaire européenne», prônée par le programme de La Haye, sur la base de la formation et de la constitution de réseaux. Il est également indispensable de mettre en place une stratégie cohérente relative aux relations de l'UE avec les pays tiers et les organisations internationales.

En matière de justice civile, l'achèvement du programme de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale est d'une importance primordiale. Il nécessitera l'adoption de propositions législatives déjà présentées par la Commission, ou qui le seront prochainement, et le lancement de consultations afin de préparer de nouvelles dispositions législatives portant sur des domaines auxquels la reconnaissance mutuelle ne s'applique pas encore (comme les questions de patrimoine familial et les successions et testaments). Un autre aspect fondamental à aborder est l'exécution des décisions judiciaires et la reconnaissance mutuelle des actes publics et privés. En ce qui concerne les dispositions matérielles du droit européen des contrats, un cadre commun de référence (CCR), qui devra être utilisé comme une «boîte à outils» pour améliorer la cohérence et la qualité de la législation européenne, sera adopté en 2009 au plus tard.

Pour ce qui est de la justice pénale, le rapprochement de la législation et la création de normes minimales concernant plusieurs aspects du droit procédural (se rapportant, par exemple, au principe non bis in idem, à l'utilisation des éléments de preuve ou aux jugements par défaut) joueront un rôle important pour instaurer la confiance mutuelle et parvenir à la reconnaissance mutuelle. Concernant ce dernier point, plusieurs mesures doivent être prises pour assurer une action efficace et en temps utile des autorités répressives (comme la reconnaissance mutuelle des mesures de contrôle présentencielle non privatives de liberté, ou la reconnaissance et l'exécution des peines d'emprisonnement) et, à titre plus général, pour remplacer la traditionnelle entraide judiciaire par de nouveaux instruments fondés sur la reconnaissance mutuelle. Eurojust devrait être considéré comme l'acteur clé du développement de la coopération judiciaire européenne en matière pénale. Son rôle devrait être soutenu et ses potentialités pleinement exploitées à la lumière de l'expérience acquise et compte tenu des évolutions futures. Dans ce contexte, la Commission assurera également le suivi de ses travaux antérieurs et examinera les possibilités offertes par la constitution, dans le domaine de l'amélioration de la protection des intérêts financiers de l'Union.

[.../...]



LA DEUXIÈME DIRECTIVE RELATIVE AU BLANCHIMENT DE CAPITAUX : LE DIFFICILE CHEMIN VERS UN COMPROMIS

22

les dossiers de l'Europe

KLAUS-HEINER LEHNE

Député européen

Dans le cadre de la construction d'un espace judiciaire au sein de l'Union européenne, la Commission a dès 1991 élaboré un premier texte visant à poursuivre les infractions liées au blanchiment de capitaux. Mais très vite ce cadre est apparu trop restreint pour lutter efficacement contre le blanchiment d'argent. Il faudra pourtant attendre septembre 2000 pour que le Conseil de l'Union européenne parvienne à élaborer une nouvelle directive, dont l'objectif est notamment d'exonérer les professions juridiques de l'obligation du secret professionnel concernant les informations reçues d'un de leurs clients ou obtenues sur un de leurs clients, lors de l'évaluation de sa situation juridique.

Ce texte a fait l'objet de nombreuses critiques de la part du Parlement européen qui estimait notamment que la notion d'« évaluation de la situation juridique » n'était pas définie, et que sa portée était imprécise, tout en faisant remarquer que le caractère facultatif de la disposition allait à l'encontre de la directive. Ces observations ont conduit les institutions européennes à une nouvelle modification de la directive en avril 2001.

Klaus-Heiner Lehne, député européen, revient pour nous sur la genèse de la deuxième directive relative au blanchiment de capitaux et sur les compromis qui ont dû être faits pour parvenir à un accord entre les États membres.

L'Union européenne s'est attaquée dès 1991 à la question du blanchiment de capitaux. Peu de gens savent que les législations nationales de lutte contre le blanchiment d'argent dans les États membres s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre minimal fixé par une directive européenne datant de 1991. À l'époque, les délits liés au trafic de stupéfiants étaient considérés comme les infractions principales que devaient impérativement combattre tous les États membres ; les catégories professionnelles impliquées dans la lutte anti-blanchiment, à travers l'obligation d'information qui leur était faite, étaient alors les banques et les intermédiaires financiers. Dès le début des années 1990, ces dispositions se sont toutefois avérées insuffisantes. De nombreux États membres sont même allés au-delà de ces exigences (à l'instar de la République fédérale d'Allemagne) et ont considérablement élargi l'éventail des infractions principales et des professions associées à la prévention du blanchiment. Plusieurs États s'étant contentés d'appliquer les dispositions minimales, il était évident que la coopération dans ce domaine souffrait de graves lacunes. Cette situation a

été mise en avant dès décembre 1995 à l'occasion d'une audition conjointe de la Commission de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen. Ce dernier préconisait déjà la fixation de critères de lutte anti-blanchiment plus sévères, dans le cadre d'une deuxième directive.

La proposition de la Commission, qui s'est fait attendre jusqu'en 1999, allait dans le bon sens, avec l'obligation générale de déclaration d'informations faite à de nombreuses autres professions, en particulier aux avocats, qui n'étaient exclus du champ d'application de la directive que lorsqu'ils défendaient leur client dans le cadre d'une procédure pénale. Cependant, elle a totalement négligé le fait que le rôle d'un avocat se joue essentiellement hors du prétoire, et que chaque procédure pénale comprend en principe une longue phase d'instruction. Au sein du groupe de travail du Conseil, ainsi que dans la Commission des affaires intérieures du Parlement européen, compétente au fond, des discussions se sont engagées en parallèle autour des questions fondamentales soulevées par cette directive. Elles n'ont toutefois pas abouti aux mêmes résultats. Le Parlement s'est déclaré en

faveur d'un renforcement progressif de la directive, notamment à travers l'extension de la liste à d'autres professions comme les commissaires-priseurs, les vendeurs d'articles de luxe, les négociants en diamants, les gérants de casinos, les chargés d'enquêtes de l'administration, etc. Il a en revanche souligné expressément l'importance de préserver le devoir de discrétion et de confidentialité auquel sont soumis les professions du domaine juridique et ce, que leur activité s'exerce ou non dans un cadre judiciaire. Il importait de protéger le domaine d'activité classique, et non l'activité en tant que telle (gérants de biens, mandataires, etc.). Selon l'opinion majoritairement partagée, aucune raison objective ne s'oppose à ce que les dispositions en matière de secret professionnel valables par exemple pour une banque, s'appliquent à un avocat exerçant la même activité qu'un établissement bancaire ou un employé de banque.

Au sein du Conseil, le débat s'est engagé dans l'ensemble dans une autre voie. La proposition de la Commission relative à l'extension des obligations à d'autres professions ou au renforcement des réglementations n'a guère retenu l'attention, les Britanniques entendant notamment préserver le statut de leurs commissaires-priseurs. De même, tout a été fait pour ménager les casinos qui sont, pour l'essentiel, la propriété de l'État. En revanche, la discussion sur les professions juridiques a fait entendre un autre son de cloche.

Les États membres ont voulu, dans leur majorité, que le respect du secret soit uniquement préservé en cas de représentation ou de consultation juridique en matière pénale. La notion de consultation juridique devait toujours être exclue du champ d'application de la directive. Pour compliquer encore l'affaire, ce ne sont pas les ministres de la Justice et de l'Intérieur, compétents au fond, qui ont eu à se prononcer, mais le Conseil des ministres des Finances, lequel a examiné la question essentiellement sous l'angle de la lutte contre la fraude fiscale.

Le Conseil est parvenu en septembre 2000 à un compromis, élaboré par les ministres des Finances eux-mêmes. Aux termes du nouvel article 6, paragraphe 3, les États membres avaient la possibilité d'exonérer les professions juridiques de l'obligation de secret concernant les informations reçues d'un de leurs clients, ou obtenues sur un de leurs clients, lors de

l'évaluation de sa situation juridique. L'obligation de secret était également applicable dans l'exercice de leur mission de défense ou de représentation du client dans le cadre d'une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure et ce, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une procédure. Ces informations pouvaient avoir été reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure. Cela signifiait que les États membres pouvaient exempter du secret professionnel les activités juridiques et certaines activités non juridiques. Le même texte a été repris dans les considérants, qui constituent une sorte de base d'interprétation.

Le texte des ministres des Finances a été vivement critiqué au Parlement, et ceci pour deux raisons : la majorité parlementaire a réagi, d'une part, à la notion d'« évaluation de la situation juridique », estimant qu'elle n'était pas définie et que sa portée était imprécise ; et, d'autre part, au caractère facultatif de cette disposition, laquelle prévoyait que les États membres pouvaient, dans certaines circonstances, exonérer ces catégories professionnelles de l'obligation de déclaration des informations, allant ainsi à l'encontre du texte de la directive. En avril 2001, le Parlement a donc modifié à la majorité qualifiée la position commune du Conseil et introduit dans le nouveau considérant 16 a) le concept de consultation juridique qui permet d'interpréter la notion d'« évaluation de la situation juridique » visée à l'article 6, paragraphe 3, et a conféré un caractère obligatoire à cette disposition. Ce fut la principale pierre d'achoppement lors de la conciliation entre le Parlement et le Conseil : il en a résulté un véritable compromis politique. Le Conseil maintient la version facultative, par lui proposée, de l'article 6, paragraphe 3. Le Parlement obtient en échange un considérant 16 corrigé, qui reprend le texte de l'article 6, paragraphe 3 et établit clairement que la consultation juridique demeure aussi soumise à l'obligation de secret professionnel. À la demande du Conseil, il a été précisé que cette obligation est levée si le conseiller juridique prend part à des activités de blanchiment de capitaux, si la consultation juridique est fournie aux fins de blanchiment de capitaux, ou si l'avocat sait que son client souhaite obtenir des conseils juridiques aux fins de blanchiment de capitaux.

Le Parlement a ainsi remporté une grande victoire politique, puisqu'il est parvenu à ancrer le concept de consultation juridique dans la directive et à clarifier la portée de la formulation « évaluation de la situation juridique ». En notre qualité de rapporteur du Parlement européen, l'ajout au considérant 16 qui interdit d'invoquer l'obligation de secret si l'avocat a lui-même pris une part active au blanchiment de capitaux ou, du moins, s'il a sciemment apporté son aide, nous semble anodin ; en effet, toute forme de participation active au blanchiment d'argent est parfaitement répréhensible depuis déjà le début des années 90 dans tous les États membres de l'Union européenne, que les faits soient commis par un avocat, un trafiquant de drogues ou un ouvrier. Le résultat de la négociation a, dans l'ensemble, été plutôt bien accueilli par les organisations des professions juridiques, qui l'ont jugé acceptable sans être pour autant idéal.

En revanche, des voix se sont élevées pour arguer du fait que la formulation du considérant 16, qui stipule que l'avocat n'est pas soumis à l'obligation de secret professionnel s'il sait que son client souhaite obtenir des conseils juridiques aux fins de blanchiment de capitaux, pouvait donner lieu à diverses interprétations ; par exemple, si l'avocat apprend a posteriori qu'il est utilisé abusivement à des fins de blanchiment d'argent, il pourrait en résulter une obligation de communiquer des informations. Il s'agit là, à notre sens, d'une interprétation extensive. En effet, le considérant ne peut aller au-delà de ce que prévoit le texte de la directive. L'article 6, paragraphe 3, établit les conditions de dérogation, qui sont ensuite explicitées au considérant 16. Ce dernier ne peut définir une exception à la dérogation, dont la teneur ne figurerait pas dans l'article lui-même. Par conséquent, l'ajout au considérant 16 vient, à notre avis, uniquement clarifier le fait qu'une complicité dans des opérations de blanchiment de capitaux est condamnable dès lors qu'elle est intentionnelle. L'obligation de secret des avocats prévue par la loi doit au demeurant protéger aussi le client et non l'avocat. D'un point de vue législatif, une telle protection doit pourtant être refusée, bien évidemment, quand elle sert à dissimuler les infractions pénales de l'avocat. L'obligation de secret professionnel entend protéger les relations de confiance nouées entre le client et l'avocat, en permettant l'instaura-

tion d'un conseil juridique étendu ; or, cette possibilité n'est garantie que dans la mesure où l'avocat peut obtenir de son client toutes les informations qui ont une importance pour son affaire et l'appréciation de son dossier. La protection ne va pas au-delà. Du reste, un avocat qui se serait rendu coupable d'actes délictueux, dans le cadre d'un blanchiment d'argent par exemple, peut toujours se retrancher derrière son droit de refuser de déposer en qualité d'accusé potentiel, puisque personne — et ceci est valable dans toutes les constitutions à travers le monde — ne peut être contraint de s'accuser d'un délit. Nous ne partageons pas l'inquiétude exprimée au sein de la délégation du Parlement au comité de conciliation à propos de l'éventualité d'une obligation d'auto-dénunciation.

La question reste ouverte de savoir si le caractère facultatif de l'article 6, paragraphe 3, tel qu'il a pu être établi par le Conseil après conciliation, pourrait conduire à briser la protection garantie par le droit fondamental, du fait de la non-application de cette option dans un certain nombre d'États membres. De nombreuses raisons plaident en faveur de ce caractère facultatif, tel qu'il a été proposé par le Conseil.

La première de ces raisons est la diversité des cultures juridiques au sein de l'Union européenne. L'article 6, paragraphe 3, s'applique à toutes les professions de conseil juridique, et non aux seuls avocats. Or, les statuts des conseillers fiscaux présentent des différences notables selon les États membres.

Cette disposition facultative implique donc une grande souplesse de la part des États membres.

Du reste, une telle option doit à l'évidence s'inscrire dans les principes du droit fondamental des États membres, de la Charte européenne des droits de l'homme, ainsi que de la Charte de Nice. À ce titre, soulignons que l'article 47, paragraphe 2, deuxième phrase, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne donne droit à toute personne de se faire conseiller, défendre et représenter. Certes, cette Charte ne constitue pas un texte de droit à caractère obligatoire, directement applicable, mais une synthèse des dispositions des droits fondamentaux des États membres, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamenta-

les et des traités communautaires. Le droit à un conseil et à une défense indépendants est réaffirmé dans les dispositions juridiques et constitutionnelles de la plupart des États membres. En réalité, le droit au conseil n'est envisageable que dans la mesure où le client peut avoir une absolue confiance en son conseiller et lui dévoiler tous les éléments susceptibles d'avoir une importance pour la consultation, sans craindre que son interlocuteur soit dans l'obligation de transmettre ces informations à un tiers.

Il nous apparaît donc que la disposition facultative de l'article 6, paragraphe 3, sera très largement mise en œuvre dans les États membres. Les déclarations de certains ministres des Finances ou secrétaires d'État aux Finances à l'issue de la décision préliminaire du Conseil Ecofin, qui préconisaient l'extension future du devoir de discrétion et de confidentialité à la seule représentation dans une procédure judiciaire, relèvent pour l'essentiel d'une simple méconnaissance de la situation juridique. Les législateurs nationaux sont contraints, de manière factice, par les droits fondamentaux et constitutionnels à faire le plus large usage possible de l'option visée à l'article 6, paragraphe 3. Ce dernier ne contient du reste pratiquement aucune nouveauté. Les législateurs nationaux n'ont nul besoin de l'autorisation des auteurs de la directive européenne pour introduire le devoir d'information. Ils avaient cette possibilité avant même l'existence de la deuxième directive sur le blanchiment d'argent et, dans une certaine mesure, ils l'ont déjà mise en pratique dans leur législation nationale. La directive n'altère en rien les capacités juridiques des États membres.

D'autres aspects litigieux ont également pu être réglés par la voie du compromis après la résolution du principal point d'achoppement. Ce fut le cas, d'une part, du « tuyautage » (*tipping-off*), à travers l'obligation faite au professionnel concerné de ne pas communiquer à son client certains renseignements obtenus. Le Conseil voulait appliquer cette disposition à toutes les catégories professionnelles ; le Parlement uniquement aux banques et aux intermédiaires financiers. Le compromis prévoit que les États membres ne sont pas tenus d'imposer les obligations de la directive aux membres des professions juridiques.

D'autre part, la question du traitement des informations résultant de l'obligation de déclaration restait ouverte. Le Conseil voulait pouvoir les utiliser en toute circonstance, en particulier aux fins de recouvrement des créances fiscales. Le Parlement, en revanche, souhaitait en limiter l'usage à la seule lutte anti-blanchiment. Le compromis prévoit de laisser aux législateurs nationaux le soin de régler cette question.

En définitive, les deux parties peuvent s'accommoder de ce compromis. En dépit des nombreux obstacles et des pressions politiques non négligeables exercées par le Conseil européen et par la présidence du Parlement, il a été finalement possible de trouver un compromis qui renforce la lutte contre le blanchiment de capitaux en Europe et garantit dans le même temps la protection des droits fondamentaux des citoyennes et des citoyens européens.

DOCUMENT N°5

Le mandat d'arrêt européen, ou la première concrétisation de l'espace judiciaire européen

par Isabelle Jégouzo, Magistrat détaché, Administrateur, Direction générale Justice et affaires intérieures, Commission européenne*

Le premier janvier 2004, le mandat d'arrêt européen a remplacé la procédure d'extradition entre huit des Etats membres de l'Union européenne⁽¹⁾. Il s'agit incontestablement d'une petite révolution juridique, qui, avec la création d'Eurojust, constitue l'une des premières réalisations concrètes de l'Europe judiciaire pénale. Au cours du mois de mars, la France et le Luxembourg ont à leur tour adopté la législation nécessaire à l'entrée en vigueur du mandat d'arrêt européen, rejoints en mai par l'Autriche, la Pologne, la Hongrie, la Lituanie, Chypre, la Slovaquie puis les Pays-Bas. On espère que, d'ici l'été 2004, le mandat d'arrêt européen s'appliquera sur tout le territoire de l'Union européenne élargie.

La décision de supprimer les procédures d'extradition dont la lenteur et la lourdeur ne correspondent plus à un espace européen où les contrôles aux frontières intérieures ont progressivement disparu, remonte en réalité au Conseil européen de Tampere², qui a fait du principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice «la pierre angulaire de la coopération judiciaire tant civile que pénale». La décision-cadre du 28 juin 2002 créant le mandat d'arrêt européen constitue le premier instrument significatif pris sur le fondement du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne. Présentée au lendemain des attentats du 11 septembre, et adoptée en un délai record (un peu moins de trois mois), la décision-cadre sur le mandat

d'arrêt européen constitue un texte réellement novateur puisqu'elle remplace la prérogative du pouvoir politique de remettre les personnes recherchées à un autre Etat par un mécanisme purement judiciaire. Elle opère aussi pour les praticiens une réelle simplification du droit positif puisqu'elle se substitue, entre les Etats membres de l'Union européenne, à un corpus juridique complexe constitué à ce jour par 5 conventions internationales et deux protocoles³. En tant que première application du principe de reconnaissance mutuelle, la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen et les procédures de remise⁽⁴⁾ devrait permettre à l'espace judiciaire européen de faire de réels progrès (I). Ceux-ci dépendront toutefois en pratique de la volonté politique des Etats membres de donner à ce nouvel instrument toute la portée qu'il mérite, et de la capacité des Etats membres et des professionnels de la justice de s'accorder une réelle confiance (II).

I. Le mandat d'arrêt européen, la première expression du principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière pénale

Dans l'exposé des motifs qui précédait sa proposition, la Commission indiquait qu'en matière d'extradition, l'application du principe de reconnaissance mutuelle devait conduire «à ce que chaque autorité judiciaire nationale reconnaisse ipso facto, et moyennant des contrôles minimaux, la demande de remise d'une personne formulée par l'autorité judiciaire d'un autre Etat membre». Prenant acte de la notion d'espace judiciaire européen, le mandat d'arrêt européen procède à l'élargissement, au-delà des frontières nationales, de la portée de la décision par laquelle l'autorité judiciaire d'un Etat membre demande l'arrestation et la remise d'une personne. Cette décision devra en principe être reconnue et exécutée sur tout le territoire de l'Union européenne, directement, rapidement, et moyennant des contrôles limités. La décision-cadre apporte dès lors une série de modifications substantielles au droit traditionnel de l'extradition.

- 1) *Le mandat d'arrêt européen opère une judiciarisation complète de la procédure.* L'extradition comportait deux phases: une procédure judiciaire suivie d'une décision de nature politique, pouvant le cas échéant faire l'objet d'un recours administratif. Seule la phase judiciaire demeure dans la procédure du mandat d'arrêt européen qui consacre la remise de juge à juge, sans intervention du pouvoir politique. La phase de recours devant les juridictions administratives disparaît donc également de ce fait, ce qui a permis de raccourcir substantiellement les délais.

2) *Les motifs de refus de remise d'une personne sont limitativement énumérés.* La décision-cadre affirme que lorsqu'une personne fait l'objet d'un mandat d'arrêt européen, elle doit être en principe remise à l'autorité judiciaire demanderesse. Le refus ne peut intervenir que dans des cas limitativement énumérés par les articles 3 et 4 de la décision-cadre: amnistie, non bis in idem, ou âge de la personne inférieur à l'âge auquel la responsabilité pénale peut être engagée (ces trois cas constituent des motifs de refus que les Etats membres doivent obligatoirement reprendre dans leur législation), mais aussi prescription (uniquement si l'état d'exécution avait compétence pour juger les faits), existence de poursuites (en cours ou achevées) contre la personne pour les mêmes faits dans l'Etat d'exécution, décision de cet Etat de mettre à exécution la peine prononcée, exercice par l'Etat d'émission d'une compétence extraterritoriale non connue dans la législation de l'Etat d'exécution, ou commission des faits sur le territoire de l'état d'exécution. Ces derniers cas constituent des motifs de refus facultatifs que les Etats membres peuvent décider de transposer ou non dans leur législation, avec un caractère obligatoire ou non pour le juge national. La nationalité de la personne ne constituant pas un critère de refus, les nationaux pourront dorénavant être remis sur tout le territoire de l'Union Européenne.

3) *Le principe de double incrimination est supprimé pour une liste de 32 catégories d'infraction.* Lorsque l'autorité judiciaire de l'Etat d'émission considèrera que les faits peuvent être qualifiés selon l'une de ces catégories, l'autorité judiciaire d'exécution sera liée par cette qualification, et ne devra pas vérifier si les faits constituent effectivement une infraction sur son territoire. En dehors de cette liste le contrôle de la double incrimination est maintenu, et le caractère non pénal des faits dans l'Etat d'exécution peut justifier un refus de remise. Cette liste, reprise de la Convention Europol, et à laquelle certaines infractions supplémentaires ont été ajoutées, vise essentiellement des infractions graves, relevant ou pouvant relever de la criminalité organisée. La moitié environ des infractions qui figurent sur la liste, ont fait l'objet d'un rapprochement des législations au niveau de l'UE. Le fonctionnement pratique de ce mécanisme devra être examiné avec soin dans la mesure où la liste se réfère davantage à des catégories de comportements crimi-

nels qu'à des infractions juridiquement définies.

4) *Le principe de spécialité voit sa portée limitée dans l'Union européenne.* La personne comme les Etats peuvent y renoncer; l'Etat d'émission doit certes consulter l'Etat d'exécution en cas de nouvelles poursuites, mais celui-ci ne peut s'opposer que dans la limite des motifs de refus consacrés par le mandat d'arrêt européen (art 27 (4)), et une série d'exceptions sont par ailleurs énoncées (art 27(3)). Pour les relations avec les Etats tiers, le principe de spécialité garde toute sa portée.

5) *La décision sur la remise doit intervenir dans des délais strictement encadrés.* 10 jours à compter du consentement si la personne consent à sa remise; 60 jours à compter de l'arrestation, pouvant exceptionnellement être portés à 90 si la personne ne consent pas. Le texte de la décision-cadre est muet quant à la possibilité pour les Etats membres d'instaurer des voies de recours contre les décisions de remise. Il appartient par conséquent à chaque législation nationale de déterminer les éventuels recours possibles dans le respect des délais généraux.

Enfin, afin de faciliter la circulation des mandats d'arrêt européens sur le territoire de l'Union, *un formulaire unique de mandat d'arrêt européen* est annexé à la décision-cadre et devra être systématiquement utilisé par les autorités judiciaires.

II. Le mandat d'arrêt européen, un instrument dont le fonctionnement dépendra du niveau de confiance mutuelle dans l'Union européenne

Le mandat d'arrêt européen constitue assurément une avancée notable pour l'Europe judiciaire. Celle-ci dépend toutefois des Etats membres qui doivent procéder à la transposition dans le droit interne. Certes, contrairement aux conventions dont la ratification dépend de la seule bonne volonté des Etats (on se souvient du précédent malheureux des conventions de 1995 et 1996 sur l'extradition simplifiée et l'extradition que tous les Etats membres n'avaient pas ratifié en 2004), les décisions-cadre ont un caractère obligatoire et fixent des délais pour leur entrée en vigueur. Néanmoins, alors que la décision-cadre prévoyait que le mandat d'arrêt européen entre en vigueur le 1^{er} janvier 2004, 8 Etats seulement étaient prêts à l'échéance. On peut certes espérer que tous les Etats membres se soient mis en conformité à l'été 2004, il faut cependant rappeler que l'absence de transposition par un Etat membre ne pourrait être sanctionnée par un

recours en manquement formé par la Commission qui n'a pas ce pouvoir dans le troisième pilier. Certes l'article 35(7) permet aux Etats membres de poursuivre l'un d'entre eux devant la Cour de justice en cas de non respect des dispositions du Traité, mais on connaît les réticences des Etats à user de cette procédure en l'absence d'action de la Commission.

Outre le non respect des délais, ce sont les dispositions de transposition elles-mêmes qui pourraient être problématiques. Il appartiendra à la Commission, dans le rapport qu'elle doit produire en fin d'année sur le fonctionnement de la décision-cadre, de se prononcer le cas échéant sur ce point. Par ailleurs, il est vraisemblable que la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen soulève dans l'avenir d'autres questions sur lesquelles l'Union européenne devra se pencher. Ainsi par exemple des critères de compétence territoriale qui à ce jour ne font l'objet d'aucune harmonisation, ce qui en donnant lieu à des conflits positifs de compétence, risque de multiplier les cas de refus de remise des personnes.

Mais, au-delà des controverses juridiques et diplomatiques, c'est la pratique des tribunaux qui déterminera l'avenir de ce nouvel instrument. Les premières informations dont on dispose sur son application sont encourageantes. Plusieurs remises ont déjà pu avoir lieu, et les procédures semblent se dérouler correctement même si certaines difficultés apparaissent, liées notamment à la brièveté des délais de traduction des mandats d'arrêts lorsque les personnes sont arrêtées. Mais c'est surtout la capacité des systèmes judiciaires à s'accorder une réelle confiance mutuelle qui déterminera le succès du mandat d'arrêt européen. La transposition de la décision-cadre a donné lieu à de vifs débats devant certains parlements nationaux, et certains se sont inquiétés du caractère potentiellement liberticide de ce texte. Ces reproches sont certainement injustes et parfois non dénués d'arrière-pensées. Les décisions de remise appartiennent aux autorités judiciaires, c'est-à-dire aux autorités traditionnellement gardiennes des libertés individuelles, et soumises au respect de la Convention européenne des droits de l'homme. Le préambule de la décision-cadre place celle-ci sous l'autorité générale de la CEDH. Le texte lui-même (art 1(3)), mentionne que la décision-cadre ne saurait avoir pour effet de modifier les obligations des Etats membres au regard de l'article 6 du Traité qui renvoie lui-même à la Convention européenne des droits de l'homme et aux principes constitutionnels communs aux Etats membres.

De nombreuses législations nationales ont procédé à la transposition expresse du préambule, ou de l'article 1(3), le cas échéant en étendant leur portée. Sans méconnaître leur intérêt politique, on peut s'interroger sur la portée juridique de telles dispositions de transposition dans la mesure où le juge national est toujours, même en l'absence de dispositions expresses, garant du respect des droits et où il lui appartient en toute circonstance de faire primer les principes affirmés par la CEDH. En conséquence, il n'est pas douteux que, confronté à un mandat d'arrêt européen dont la non-conformité à la CEDH serait prouvée, le juge devrait rejeter la remise. Il reste cependant qu'au sein de l'espace judiciaire européen, le respect des principes de la CEDH est présumé. C'est d'ailleurs cette présomption qui a permis l'affirmation du principe de reconnaissance mutuelle et la création du mandat d'arrêt européen car elle est à la base de la confiance mutuelle au sein de l'Union. L'autorité judiciaire d'émission est donc en principe tout aussi garante du respect de la CEDH que l'autorité judiciaire d'exécution. Par ailleurs, il faut prendre garde à ce que, sous couvert de garantie du respect de la CEDH, l'autorité judiciaire d'exécution ne s'érige pas en juge du système judiciaire et procédural de l'Etat d'émission et ne lui applique ses propres règles. La pratique à venir des tribunaux sur ces questions devra être examinée avec soin.

Les controverses autour du caractère prétendument liberticide du mandat d'arrêt européen n'ont pas moins souligné la nécessité de renforcer la confiance mutuelle au sein de l'espace judiciaire européen. La proposition de décision-cadre sur les garanties procédurales dans les procédures pénales que la Commission a déposé le 29 avril dernier constitue un premier pas en ce sens. De même, les différents programmes mis en œuvre par la Commission¹, et en particulier le programme d'échanges à l'intention des magistrats de l'Union européenne, devrait favoriser à terme l'émergence d'une culture judiciaire commune dans l'Union européenne. La mise en place de mécanismes indépendants d'évaluation de la qualité de la justice, qui pourraient trouver une base légale dans le projet de Constitution (art III-161 du projet de Constitution), constituerait un autre élément important pour renforcer la confiance mutuelle. De la capacité des européens à se faire réellement confiance dans le domaine judiciaire dépend l'avenir de la reconnaissance mutuelle, et certainement l'avenir de l'espace judiciaire européen.

EXTRAITS

LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Stratégie de sécurité et Plan d'action révisé de l'Union européenne.

Accélération, après les attentats de Madrid, de la mise en place de la Stratégie européenne de sécurité et de la mise en œuvre du plan d'action révisé de lutte contre le terrorisme : solidarité, multilatéralisme, impératif maximal de sécurité et... garantie minimale des droits fondamentaux.

Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 25 et 26 mars 2004

Déclaration du 25 mars 2004 sur la lutte contre le terrorisme

Déclaration du 25 mars 2004 sur la solidarité contre le terrorisme

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 29 mars 2004, relative à certaines actions à entreprendre dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité, notamment en vue d'améliorer les échanges d'information [COM(2004)221 Final]

NOTE : Le Conseil européen de Bruxelles des 25 et 26 mars 2004, dont les conclusions sont essentiellement consacrées à l'examen annuel de la stratégie de Lisbonne et de la situation économique, sociale et environnementale de l'Union, était également l'occasion

pour les chefs d'État et de gouvernements de réagir aux attentats de Madrid du 11 mars 2004. Ils ont à cet effet adopté une Déclaration sur la lutte contre le terrorisme et une Déclaration sur la solidarité contre le terrorisme (<http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=75&DID=79639&LANG=2>), annexées aux conclusions (<http://ue.eu.int/fr/info/eurocouncil/index.htm>). Au titre des mesures symboliques, le Conseil européen a approuvé la proposition du Parlement européen de déclarer le 11 mars « journée européenne de commémoration des victimes du terrorisme ».

La seconde Déclaration, sur la solidarité contre le terrorisme, est incontestablement la plus intéressante, dans la mesure où elle formalise l'engagement politique des États membres et des États adhérents d'agir conjointement contre les attentats terroristes, dans l'esprit de la clause de solidarité figurant à l'article 42 du projet de constitution pour l'Europe. Aux termes du premier alinéa de cette disposition :

L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste (...). L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres, pour :

- a) - prévenir la menace terroriste sur le territoire des États membres ;
- protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste ;
- porter assistance à un État membre sur son territoire à la demande de ses autorités politiques dans le cas d'une attaque terroriste ; (...)

La première Déclaration, sur la lutte contre le terrorisme, est la plus importante, dans la mesure où elle établit le nouveau plan de bataille de l'Union européenne dans la lutte menée contre le terrorisme, dans l'esprit de la clause de solidarité. Plutôt brouillonne et fort mal structurée, elle manifeste néanmoins clairement la volonté du Conseil européen de mettre très rapidement en place un arsenal complet de mesures concrètes de lutte contre le terrorisme, qu'elles relèvent du droit communautaire, de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI), de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ou de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Elle constitue une invitation très ferme à accélérer, d'une part, la mise en place de la Stratégie européenne de sécurité, intitulée « Une Europe sûre dans un monde meilleur », adoptée lors du Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003 (<http://ue.eu.int/solana/securityStrategy.asp>). Le Conseil appelle ainsi, « à ce que des travaux soient rapidement menés afin d'accroître la contribution de la PESD à la lutte contre le terrorisme, sur la base des actions entreprises depuis le Conseil européen de Séville ». Elle appelle, d'autre part, à la mise en œuvre du plan d'action pour la lutte contre le terrorisme adopté par le Conseil européen extraordinaire de Bruxelles du 20 septembre 2001, en réaction aux attentats terroristes survenus aux États-Unis le 11 septembre 2001.

L'objectif poursuivi est donc d'étoffer en les intensifiant les actions entreprises par la Communauté et l'Union pour lutter contre le terrorisme, en assurant leur globalisation et leur coordination, sur le plan interne comme sur le plan externe, formellement et matériellement.

Sur le plan externe, la Déclaration confirme l'orientation générale de la politique menée par l'Union européenne en la matière, laquelle s'inscrit dans le cadre des dispositions de la Charte des Nations Unies et en particulier des obligations énoncées dans la Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, milite en faveur d'une approche résolument multilatéraliste de l'ensemble des questions soulevées par le terrorisme

[.../...]

et s'emploie activement à favoriser le développement de la coopération internationale, en particulier avec les États-Unis. Le plan d'action révisé inscrit, à cet égard fort significativement, l'objectif tendant à « fortifier le consensus international et à accroître les efforts déployés par la Communauté internationale pour lutter contre le terrorisme » au premier rang des sept objectifs détaillés en annexe. En particulier, la mise en œuvre de toutes les conventions internationales relatives à la lutte contre le terrorisme, deuxième des cinq objectifs du plan d'action initial, demeure un objectif prioritaire.

Il est également prévu d'introduire des clauses « antiterrorisme » opérantes dans tous les accords avec les pays tiers.

Le septième et dernier objectif du plan révisé consiste à « cibler les actions menées dans le cadre des relations extérieures de l'UE sur des pays tiers prioritaires dont la capacité de lutte contre le terrorisme ou la détermination à lutter contre ce fléau doivent être améliorés ». Enfin, relevant à la fois de l'action interne et externe, le deuxième objectif stratégique est consacré à la question déjà bien balisée du financement du terrorisme (Sur l'ensemble de ces questions, V. *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, du 29 mars 2004, relative à certaines actions à entreprendre dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité, notamment en vue d'améliorer les échanges d'information ; le sixième objectif illustrant plus particulièrement la nécessité d'une action globale, c'est-à-dire non strictement sécuritaire, puisqu'il tend à faire porter les efforts sur la nécessité de « trouver la parade aux facteurs qui contribuent à alimenter le terrorisme et à grossir ses rangs »).

Sur le plan interne, la double ambition d'une politique globale et coordonnée est, tout d'abord, formellement symbolisée par la création du poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme, mesure la plus visible et la mieux commentée par la presse non spécialisée. La mission assignée à ce dernier est de coordonner les travaux du Conseil et de veiller à avoir une vue d'ensemble de tous les instruments dont dispose l'Union dans la lutte contre le terrorisme. La coordination de l'action globale de l'Union européenne était déjà l'un des cinq objectifs principaux définis dans le plan d'action initialement adopté en 2001... Les chefs d'État et de gouvernements se félicitent en outre, au point 7 de la Déclaration, des « Lignes directrices de l'UE pour une approche commune de la lutte contre le terrorisme », qui attestent l'engagement de cette dernière « à prévenir et éradiquer le terrorisme de façon visible et cohérente ». Manifestement inaccessibles, ces lignes directrices constituent « un instrument interne complémentaire au plan d'action de l'Union européenne » destiné à « améliorer la conduite du dialogue politique ainsi que la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme ».

Si ces avancées sont d'importance, cette Déclaration établit surtout un échéancier (indicatif ?) à l'horizon de mai ou juin 2004 « imposant » aux États membres comme aux institutions ou organes de l'Union l'adoption de nombre de mesures. Au titre du renforcement de la coopération existante, les États membres sont ainsi « invités » à mettre en œuvre les mesures législatives adoptées (décisions-cadre relatives au mandat d'arrêt européen, aux équipes communes d'enquête, à la lutte contre le terrorisme, au blanchiment

d'argent...), à renforcer la coopération opérationnelle de leurs différents services, entre eux et avec les organes de l'Union (Europol et Eurojust), et à intensifier les échanges d'information.

Dans les mêmes perspectives, Europol est chargé de « procéder aussi vite que possible à la mise en œuvre de son système d'information ». Le Conseil est pour sa part invité à « mettre en place de nouveaux comités capables d'assurer une plus grande coopération opérationnelle en matière de sécurité », à étudier la possibilité d'adopter des mesures en ce qui concerne les armes à feu, les explosifs, le matériel et plus largement les technologies utilisés pour commettre des attentats, à prendre les dispositions nécessaires pour que les projets de règlement et de décision concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au système d'information Schengen

soient adoptés et, enfin, conjointement avec la Commission à faire progresser les travaux sur le système d'information sur les visas (...). Le Conseil européen invite, par ailleurs, le Conseil à adopter la directive relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité (pt 4), le développement de la capacité de l'Union européenne et des États membres à faire face aux conséquences d'un attentat terroriste constituant, plus largement, le cinquième objectif stratégique. Il appelle au renforcement des contrôles aux frontières et à la sécurité des documents, qui passe par la présentation, notamment, de la proposition de règlement portant création d'une Agence européenne pour la gestion des frontières, de la proposition de directive concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux personnes transportées et par l'adoption des propositions de la Commission portant sur l'incorporation d'éléments biométriques dans les passeports et les visas ainsi qu'au renforcement de la sécurité de tous les modes de transports et des populations civiles, ces deux séries de mesures relevant du quatrième objectif stratégique.

Au final, il pourra difficilement être reproché au Conseil européen de n'avoir pas tout mis en œuvre, sur le papier du moins, pour assurer la sécurité des citoyens européens contre les actes terroristes, en Europe comme dans les pays tiers. Certes, s'il s'avère particulièrement difficile, à la lecture de la Déclaration, de dégager une vision d'ensemble, claire, globale et cohérente, de cette très sensible et très complexe question, situation qui tient notamment à l'extrême complexité de la répartition

des compétences en la matière. L'on devrait cependant, à supposer que l'échéancier soit tenu, être rapidement fixé sur le contenu des nouvelles mesures prévues. On sera alors en mesure de dresser un état précis de la politique européenne de lutte contre le terrorisme, qui soit à la fois plus abordable et plus exhaustif, en particulier sur la très épineuse question de l'équilibre à trouver entre impératifs de sécurité et garantie des droits et libertés fondamentaux, à commencer par le droit à la protection des données personnelles. Cette problématique, totalement passée sous silence dans la Déclaration, est pourtant loin de n'être qu'académique. Elle est au cœur de la Résolution du Parlement européen sur le projet de décision de la Commission constatant le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens (PNR) transférés au Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis.

Édition provisoire du Procès Verbal du 31 mars 2004). L'opposition très vive des parlementaires aux initiatives menées à cet égard en vue de satisfaire les exigences des autorités américaines explique vraisemblablement la prudente invitation adressée par le Conseil européen à la Commission « à présenter, au plus tard en juin 2004, une proposition en vue de la définition d'une démarche commune de l'UE concernant l'utilisation des données des passagers pour des impératifs de sécurité des frontières et de l'aviation et d'autres fins répressives » (dernier paragraphe, de la Déclaration) d'une part, ainsi que « des propositions concernant les échanges d'informations à caractère personnel (ADN, empreintes digitales et données des visas) aux fins de lutte contre le terrorisme » d'autre part.

« Chercher un terroriste, c'est chercher une aiguille dans une botte de foin. Ce n'est pas en augmentant la taille de la botte de foin qu'on facilitera la recherche de l'aiguille ». Ces propos prêtés à un eurodéputé, Mario Cappato,

illustrent parfaitement l'ampleur et la difficulté des tâches incombant aux institutions et aux États membres dans la réalisation d'un Espace équilibré de Liberté, de Sécurité et de Justice.

F. Mariatte