

PARLEMENT EUROPEEN



Direction générale des Études

DOCUMENT DE TRAVAIL

**LIBERTÉ, SÉCURITÉ, JUSTICE:
UN AGENDA POUR L'EUROPE**

Série Libertés publiques

LIBE 106 FR

Cette publication est disponible en anglais et en français.

EDITEUR: Parlement européen
Rue Wiertz
B-1047 Bruxelles

RESPONSABLE: Andrea Subhan
Direction générale des Etudes
Division des affaires sociales, juridiques et culturelles
Tél.: (0032) 284 3684
Fax: (0032) 284 9050
E-mail: asubhan@europarl.eu.int

Manuscrit achevé en septembre 1999

PARLEMENT EUROPEEN



Direction générale des Etudes

DOCUMENT DE TRAVAIL

**LIBERTÉ, SÉCURITÉ, JUSTICE:
UN AGENDA POUR L'EUROPE**

**AUDITION PUBLIQUE
ORGANISÉE PAR LA COMMISSION
DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET AFFAIRES INTÉRIEURES**

24–25 mars 1999

Série Libertés publiques

LIBE 106 FR

09–99 FR

SOMMAIRE

	Page
LIBERTE, SECURITE, JUSTICE: UN AGENDA POUR L'EUROPE	
Ouverture de la Conférence par M. Luis MARINHO, Vice-Président du Parlement européen	6
<i>Présentation du plan d'action du Conseil et de la Commission pour l'établissement en Europe d'un espace de liberté, de sécurité et de justice</i>	
Mme Herta DÄUBLER-GMELIN, Présidence en exercice du Conseil de l'Union européenne: Ministre de la Justice de la République fédérale d'Allemagne	8
et M. Claus Hennig SCHAPPER, Secrétaire d'Etat, Ministère de l'Intérieur	12
Mme Anita GRADIN, membre de la Commission européenne.....	14
<i>Préparation des travaux en vue du Sommet de Tampere</i>	
M. Jussi JÄRVENTOUS, Ministre de la Justice de Finlande Présidence du Conseil de l'Union européenne pour le second semestre 1999:	19
<i>Compétences de la Cour de justice après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam</i>	
M. Nial FENNELLY, Avocat Général de la Cour de justice des Communautés européennes	20
<i>L'impulsion donnée par le Parlement européen et sa commission des libertés publiques et des affaires intérieures depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht</i>	
M. Rinaldo BONTEMPI, rapporteur de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures.....	27
<i>Transparence, participation, efficacité: éléments clés d'un plan d'action</i>	
M. Jacob SÖDERMAN, Médiateur européen.....	27
1. <i>Droits fondamentaux, citoyenneté et coopération judiciaire civile</i>	
Amnesty International, Mme Brigitte ERNST	31
La plateforme des ONG sociales, M. Giamparo ALHADEFF.....	32
Le Forum permanent de la société civile, M. Virigilio DASTOLI	35
Migration Policy Group, M. Jan NIESSSEN	36
2. <i>La coopération judiciaire</i>	
Transparency International, M. Dieter FRISCH	37
MEDEL, l'association des Magistrats européens pour la démocratie et la liberté, M. ALFONSO	38
M. Renaud VAN RUYMBEKE, Juge de l'Appel de Genève.....	39

UNDPC, M. Sandro CALVANI	40
3. Liberté de circulation des personnes, asile et immigration	
UNHCR - M. Raymond HALL, représentant régional	41
ECRE, M. Friso ROSCAM ABBING	46
Forum des Migrants, M. Said CHARCHIRA	48
Organisation internationale pour les Migrants, Mme Renate HELD.....	50
Atelier I	
1. Liberté de circulation des personnes: franchissement des frontières extérieures, immigration, asile, visa	
Ouverture par Mme Viviane REDING	51
Introduction par le modérateur: Prof. Bruno NASCIMBENE, Milan, Italie	52
2. Droits fondamentaux, citoyenneté et coopération judiciaire civile	
Présidence: Mme Hedy d'ANCONA	
Introduction par le modérateur: Prof. Henri LABAYLE, Bayonne, France	66
Atelier II	
1. Lutte contre la criminalité: coopération judiciaire	
Présidence: M. Jan K. WIEBENGA	
Introduction par le modérateur: Prof. Mireille DELMAS-MARTY, Paris, France.....	82
Lutte contre la criminalité: coopération policière, douanière et administrative.	
Présidence: M. Hartmut NASSAUER	91
Conclusions des ateliers	101
Interventions des délégations des parlements nationaux	106
Conclusions générales	121
Annexe 1:.....	124
Résolution du PE, du 13 avril 1999, sur le projet de plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en oeuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice	
Rapporteur: M. Rinaldo BONTEMPI (JOC 219 du 30.7.1999)	
Annexe 2:	131
Résolution du PE, du 10 février 1999, sur l'harmonisation des formes complémentaires au statut de réfugié dans l'UE.	
Rapporteur: Mme Michèle LINDEPERG (JOC 150 du 28.5.1999)	
Annexe 3:.....	136
Résolution du PE, du 13 avril 1999, sur le document de stratégie sur la politique de l'UE en matière de migrations et d'asile (JOC 219 du 30.7.1999)	
Rapporteur: Mme Viviane REDING (JOC 219 du 30.7.1999)	
Annexe 4:.....	142
Recommandation du PE, du 14 janvier 1999, au Conseil sur le programme d'activités au sein de la coopération de Schengen d'ici juin 1999	
Rapporteur: Mme Anne VAN LANCKER (JOC 104 du 14.4.1999)	
Annexe 5:	147

Résolution du PE, du 13 avril 1999, sur les procédures pénales dans l'UE (corpus juris)
Rapporteur: M. Jan Kees WIEBENGA (JO C 219 du 30.7.1999)

**M. Luis MARINHO,
Vice-Président du Parlement européen**

C'est avec le plus grand plaisir, qu'au nom du président du Parlement européen (PE), j'ouvre cette conférence sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

L'idée d'un plan d'action ¹ pour la mise en œuvre de cet espace date seulement du Conseil européen de Cardiff en juin 1998, il y a moins d'un an. Pour faire un rapide rappel des étapes qui ont déjà été franchies à ce jour, je vous rappellerai que:

- Le traité d'Amsterdam contient de nouvelles dispositions en vue du développement de l'UE en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice.
- les travaux ont commencé par une communication de la Commission adressée au PE et au Conseil qui se donnait un double but:
 1. analyser le concept même d'espace de liberté, de sécurité et de justice, la signification de ses différents termes, la manière dont ils s'inscrivent dans le contexte européen et
 2. énumérer les différentes voies qu'il convient de poursuivre pour rendre cet espace opérationnel.

Dans ses conclusions, la Commission insistait sur la nécessité d'approfondir cette approche préliminaire, par un dialogue approfondi avec le PE et les représentants de la société civile notamment.

- le 3 décembre 1998, le Conseil adoptait le plan d'action relatif aux modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam en vue de l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Celui-ci établit en particulier le calendrier des priorités, à terme de 2 ans et à terme de 5 ans et insiste en particulier sur l'intégration de Schengen dans le cadre juridique de l'UE, la libre circulation des personnes, la lutte contre la traite des êtres humains, le développement d'Europol et le renforcement de la coopération judiciaire. La lutte contre la criminalité organisée y est considérée comme une priorité absolue.
- Jusqu'à présent aucun véritable débat public n'a eu lieu. Le PE a nommé un rapporteur sur cette question, M. Rinaldo Bontempi ², qui vous exposera plus en détail ce qui a déjà été fait et quelles sont ses attentes.

Le plan d'action devrait répondre à certaines préoccupations majeures de l'opinion publique en Europe, qui ont pour noms sécurité, liberté de circulation, respect des droits fondamentaux et des fondements démocratiques, état de droit.

Le plan d'action devra résoudre des questions d'une portée telle qu'il est inconcevable que le PE se prononce sur ses orientations sans en avoir largement débattu au préalable avec les parlements nationaux et les représentants de la société civile.

C'est en ce sens, que lors de son débat annuel sur les progrès réalisés en 1998 dans la mise en œuvre

¹ Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (JOC 19 du 23.1.1999)

² Voir annexe 1.

de la coopération Justice et Affaires intérieures, le PE s'est engagé à ne pas prendre position sur le texte qui lui sera soumis par le Conseil avant l'échéance du délai de 6 semaines prévu par le protocole au traité d'Amsterdam sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE.

C'est dans ce but également que le PE souhaite mettre en place un réseau d'information et d'alerte avec les parlements nationaux pour le suivi du processus décisionnel dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Notre institution considère en effet qu'il faut à tout prix renforcer le contrôle parlementaire au niveau européen et national par un échange d'informations permanent.

C'est dans ce but enfin que nous comptons sur les représentants de la société civile, sur les experts, sur les associations de professionnels pour nous apporter les informations dont ils disposent et les points de vue qui sont les leurs afin que nos démarches respectives se renforcent mutuellement.

Le 3ème pilier a-t'il fonctionné ?

En tant qu'ancien président de la commission des libertés publiques, il me semble que les progrès sont là. Nous nous trouvons confrontés à des instruments baroques, actions communes, positions communes que nous ne savions pas comment utiliser, il nous fallait des années avant de parvenir à un accord pour la moindre convention, le PE n'était que rarement consulté et le plus souvent... a posteriori. Depuis, une trentaine d'actions communes ont été adoptées, nous nous sommes entendus sur une vingtaine de conventions, nous avons un budget, le PE est consulté très systématiquement même si nous ne manquons pas de nous plaindre du peu de pouvoir dont nous disposons dans ce domaine.

Nous avons demandé la communautarisation du troisième pilier, nous l'avons en grande partie obtenue ainsi que la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Le plan d'action ne pourra être opérationnel qu'à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Dans cette perspective, le Conseil européen a prévu un sommet extraordinaire en vue de son actualisation à Tampere, sous présidence finlandaise le 15 octobre 1999. Il nous appartiendra, avec votre collaboration, d'y faire valoir le point de vue des représentants des citoyens de l'Europe.

Présentation du plan d'action du Conseil et de la Commission pour l'établissement en Europe d'un espace de liberté, de sécurité et de justice

**Mme Herta DÄUBLER-GMELIN,
Ministre Fédéral de la Justice
de la République fédérale allemande**

Les opportunités offertes par une conférence interparlementaire

La tenue de cette Conférence interparlementaire nous apparaît de la plus haute importance et nous saluons l'occasion donnée à la Présidence allemande de vous présenter le Plan d'action du Conseil et de la Commission pour l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. La construction et l'aménagement de cet espace est à nos yeux une question qui intéresse chaque citoyenne et citoyen des États membres de l'Union européenne et, à ce titre, elle nous concerne tous. Il est donc naturel qu'elle fasse l'objet d'un large débat réunissant des délégations des Parlements nationaux, des représentants de la société civile et des organisations internationales.

Nous parlons aujourd'hui d'un espace juridique et judiciaire que nous appelons de nos vœux. Nous devrions mesurer la portée de cette situation unique, à savoir la création d'un espace de justice en Europe, mais aussi d'un espace commun de paix et de sécurité. À cet égard, il me semble également important d'attirer ici votre attention sur le fait que nous devons tous être conscients de l'extrême gravité de la crise du Kosovo à l'heure actuelle.

Comme vous le savez, aujourd'hui et demain se tient à Berlin la réunion des chefs d'État et de gouvernement des États membres, au cours de laquelle la présentation de l'Agenda 2000 doit permettre de jeter les bases de l'avenir de l'Union européenne et de l'espace commun de sécurité, de liberté et de justice dans un cadre élargi.

À la lumière de ces deux événements, cette conférence revêt toute son importance et s'inscrit aussi parfaitement dans l'actualité. Je ne doute pas que les discussions qui se dérouleront aujourd'hui apporteront une contribution majeure à la stabilisation et à l'avenir de l'Union européenne.

L'espace juridique commun - Un projet d'avenir

Avant d'en venir au Plan d'action, permettez-moi de dire encore un mot sur son contexte: nous savons tous que le Traité d'Amsterdam comprend des avancées décisives dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Elles portent sur la communautarisation d'une grande partie des dispositions qui relevaient jusqu'à présent du troisième pilier: les politiques d'asile, d'immigration et de franchissement des frontières extérieures, ainsi que la coopération judiciaire civile. Nous savons également qu'aux termes du Traité d'Amsterdam, des progrès essentiels ont été réalisés dans les secteurs de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, secteurs qui continueront de dépendre du troisième pilier: l'élargissement des champs d'action, le renforcement du rôle des organes communautaires, l'instauration de la décision-cadre et l'intégration de l'acquis Schengen, y compris du système d'information Schengen (SIS).

Il s'agit maintenant de tirer le meilleur parti des nouvelles opportunités offertes par le Traité

d'Amsterdam, et ceci dans l'intérêt des citoyennes et des citoyens européens. Le Plan d'action, soumis au Conseil européen de Cardiff et adopté par le Conseil européen de Vienne, y contribue largement à deux titres.

D'une part, outre des considérations de base sur la conception et l'aménagement du nouvel espace juridique européen, il contient un important programme de travail, concret, qui fixe des priorités pour les cinq ans à venir. D'autre part, il joue un rôle essentiel dans les préparatifs du sommet de Tampere d'octobre 1999, déjà engagés sous la Présidence allemande, qui verra pour la première fois l'ordre du jour d'un Conseil européen consacré exclusivement à des questions se rapportant à la justice et aux affaires intérieures.

Du point de vue de son contenu, le Plan d'action vise tout autant à jeter de nouvelles bases juridiques qu'à encourager et à simplifier la coopération pratique entre les États membres concernés.

Je voudrais revenir rapidement sur les principaux axes de la coopération judiciaire en matière civile et pénale, et examiner la partie du Plan d'action qui vise à établir un espace de justice européen. Mon collègue, Monsieur le Secrétaire d'État Schapper, abordera les questions relatives aux politiques d'asile, d'immigration et de libre circulation des personnes, ainsi qu'à la coopération policière.

Aujourd'hui, l'espace juridique européen existe seulement comme objectif à atteindre, sa mise en œuvre n'en est qu'au stade embryonnaire. Ce projet d'avenir est semé d'embûches. Nous voulons que les citoyennes et les citoyens de l'Union européenne, dont les systèmes juridiques nationaux peuvent présenter d'importantes disparités, puissent vivre dans un espace juridique unifié dans lequel les droits seront octroyés et appliqués de la même façon pour tous. Cela suppose en particulier un égal accès au droit. Il importe que dans tous les États membres l'harmonisation des poursuites susceptibles d'être engagées à l'encontre de ceux qui enfreignent ou mettent en danger la liberté ou la sécurité de la société dans son ensemble soit réalisée. Aucun «sanctuaire» pour criminels ne pourra être toléré. Une coopération pleine et entière des États membres dans le domaine pénal et le rapprochement des législations s'avèrent donc indispensables.

Coopération judiciaire en matière civile

Dans le cadre de la coopération judiciaire en matière civile, le Plan d'action met l'accent sur la nécessité d'améliorer l'accès au droit. Nous voulons instaurer un cadre qui établisse clairement quelles sont les compétences des tribunaux et quel est le droit applicable. Il doit par ailleurs garantir l'exécution efficace des décisions de justice.

1. La conclusion des travaux de révision des conventions de Bruxelles et de Lugano restent prioritaires. Comme vous le savez, la convention de Bruxelles de 1968³ inclut des règles communes sur la compétence internationale, la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires en matière civile et commerciale. La convention de Lugano de 1988 contient quant à elle des dispositions similaires pour les États de l'AELE⁴, il s'agit maintenant de rapprocher ces deux accords et de les améliorer en y intégrant les résultats les plus pertinents de la pratique juridique et de transformer la Convention de Bruxelles en acte juridique communautaire.
2. Nous devons parvenir à davantage d'uniformisation du droit d'association. Actuellement, la question du droit applicable aux faits ayant des répercussions transfrontalières est traitée de

³ Convention de Bruxelles de 1968 sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JOC 27 du 26.1.1998)

⁴ Convention de Lugano de 1988 (JOC 189 du 25.11.1988)

manière radicalement différente selon l'État membre de l'Union européenne dans lequel le citoyen concerné fait appel à un tribunal. Concernant le droit applicable aux obligations extra-contractuelles, le projet Rome II est actuellement en chantier. Il rattache la convention de Rome de 1980⁵, qui doit être remaniée, au droit applicable aux obligations extra-contractuelles. Quant à Rome III, il s'agit d'une convention relative au droit matrimonial, dont l'apport doit permettre d'harmoniser la question du droit applicable en cas de divorce.

3. Le troisième point porte sur le renforcement de la coopération concrète entre les tribunaux et l'administration dans le domaine du droit civil. Nous devons veiller à étendre aux procédures civiles le principe du réseau judiciaire européen en matière pénale. Il me semble également judicieux de nommer des praticiens de la justice comme interlocuteurs directs dans chaque État membre. L'intensification de la coopération entre les autorités judiciaires, dans le cadre de l'instruction par exemple, s'avère indispensable. Le mot d'ordre est ici la correspondance directe, c'est-à-dire l'échange direct de données entre les tribunaux des différents États membres.
4. Le Plan d'action exige de revoir l'harmonisation des règles de procédure civile ayant des effets transfrontières. Je suis persuadée qu'après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam la coopération judiciaire civile sera non seulement simplifiée, mais qu'elle prendra aussi un formidable essor; le transfert de ce secteur dans le cadre du « pilier communautaire » n'y sera certes pas étranger. C'est avec confiance que nous espérons l'instauration d'une coopération fructueuse dans ce domaine avec le Parlement européen et, bien évidemment, avec la Commission.

La coopération judiciaire en matière pénale

Son objectif doit être de veiller au renforcement de la protection des citoyens européens, grâce à une harmonisation et une amélioration des procédures pénales à l'échelle européenne. Dans le même temps, il importe naturellement que soient garanties la légalité et la sécurité juridique dans l'ensemble de l'Union européenne. Le Plan d'action prévoit une coopération accrue entre les autorités compétentes, parallèlement, au rapprochement des fondements juridiques. Il est utile de souligner certaines particularités; permettez-moi de citer ici quelques exemples. Dans le domaine de l'entraide juridique en matière pénale, les travaux engagés sont particulièrement importants. Il est urgent d'enregistrer rapidement des progrès, et nous savons combien cette tâche est délicate. La modernisation des instruments traditionnels d'entraide juridique est un sujet d'actualité, eu égard notamment aux nouvelles technologies de télécommunications et aux dispositions prévues pour la surveillance du trafic sur les réseaux. Je voudrais rappeler ici notre souhait de parvenir bientôt à une solution, en dépit des quelques questions importantes restées en suspens. Quant à la coopération concrète, elle porte sur l'aménagement du réseau judiciaire européen, l'objectif étant de simplifier, mais aussi et surtout d'accélérer la coopération transfrontalière entre les autorités judiciaires des différents États membres. De nouvelles considérations entrent toutefois en ligne de compte. En effet, nous devons nous poser la question suivante et y apporter une réponse: l'établissement d'un espace juridique européen commun n'exige-t-il pas des innovations majeures, concernant en particulier la reconnaissance mutuelle des décisions pénales et l'extradition, ou encore le droit de suite dans l'exécution des peines ? Tout ceci est très important, mais il me semble que le rôle des autorités judiciaires dans leurs rapports avec les institutions européennes est encore plus crucial. Je veux parler d'Europol, un dispositif essentiel qui devrait, espérons-le, démarrer bientôt ses activités. Toute évolution de l'Office européen de police vers des compétences opérationnelles doit, en vertu du

⁵ Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (JOC 27 du 26.1.1998)

principe de l'État de droit que nous voulons faire respecter dans l'Union européenne, s'accompagner d'un renforcement adéquat du lien judiciaire avec Europol.

Élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Pour conclure, je voudrais souligner que l'article 31 e) du Traité UE constitue à mon avis une innovation majeure du Traité d'Amsterdam dans le domaine du droit pénal. Il y est expressément prévu « *d'adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue* ». J'estime que c'est là une avancée décisive qui permettra de combler rapidement et de manière ciblée les lacunes actuelles en terme de répression. Le Plan d'action recense les délits les plus graves pour lesquels il convient d'œuvrer prioritairement à une harmonisation au niveau européen. Je citerai seulement les principaux domaines que sont la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants, la fraude, la corruption, le blanchiment de capitaux et les délits en matière d'environnement.

Je souhaiterais évoquer rapidement le rapport de M. Bontempi. Il constitue à notre avis une excellente base de discussion. Pour ma part, je trouve remarquable que ce projet dépasse l'aspect purement concret du Plan d'action. Le principe des droits fondamentaux y est en effet clairement mis en avant. Je voudrais donc profiter de cette occasion non seulement pour adresser mes remerciements, mais aussi pour vous présenter l'initiative de la Présidence allemande relative à l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Au stade actuel du développement de l'Union européenne, il est nécessaire de travailler à l'établissement d'un catalogue des droits fondamentaux. Cette opinion est partagée par de nombreux collègues du Parlement européen, des parlements nationaux et de diverses organisations représentant la société civile. Nous savons que cette charte contribuera à ancrer solidement la signification et la portée des droits fondamentaux dans l'esprit des citoyens européens. C'est pourquoi nous ne doutons pas qu'elle saura guider l'Union dans l'accomplissement de sa mission. Par ailleurs, elle renforce indubitablement la protection judiciaire des droits fondamentaux. Au cours des discussions préparatoires toutes les considérations et opinions politiques qui alimentent les débats du Parlement européen, des parlements nationaux et du plus grand nombre de groupes possible doivent pouvoir s'exprimer. Le processus d'intégration doit bien entendu être mis en œuvre sous une forme appropriée.

Nous espérons tout d'abord une décision du Conseil européen de Cologne, qui lancera le processus d'élaboration d'une charte des droits fondamentaux. Cette décision doit esquisser l'état des droits fondamentaux dans l'Union, sur un plan aussi concret que possible. Ensuite un processus doit être défini qui permettra à une instance, dont la composition sera appropriée, d'élaborer une charte des droits fondamentaux dans les délais impartis. Il est également indispensable de préciser sous quelles formes et avec quels moyens cette charte pourra être mise en application le plus rapidement possible dans le cadre du système juridique de l'Union européenne. L'objectif doit être l'intégration de cette charte aux traités, dans le respect du calendrier fixé. La Présidence allemande a confiance dans le soutien du Parlement européen, qui s'est prononcé depuis longtemps en faveur du renforcement de la protection des droits fondamentaux et a exigé, dans sa résolution sur le Traité d'Amsterdam, l'élaboration d'un catalogue spécifique des droits fondamentaux.

**M. Claus Henning SCHAPPER,
Secrétaire d'État, Ministère de l'Intérieur de la République fédérale allemande**

Mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives aux affaires intérieures

Le Plan d'action pour l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice définit les priorités de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour les premières années qui suivront l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Sur le plan des affaires intérieures en particulier, le Traité d'Amsterdam comporte deux avancées marquantes: d'une part la communautarisation des politiques d'asile, d'immigration et de franchissement des frontières extérieures, de l'autre l'intégration de l'acquis Schengen dans l'Union européenne.

Ces progrès et l'ambitieux programme de travail que nous nous sommes fixé avec le Plan d'action pour la mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam exigent une discussion approfondie des questions de stratégie se rapportant à la future politique de l'Union européenne en matière de justice et d'affaires intérieures.

Le Plan d'action commence par décrire les objectifs politiques, clairement exprimés dans le Traité d'Amsterdam, qui sous-tendent les dispositions dans le domaine de la justice et des affaires intérieures: liberté, sécurité et justice.

Le Plan d'action souligne la portée du concept de liberté énoncé dans le Traité d'Amsterdam, lequel s'étend au-delà de la libre circulation, au sens de la libre circulation des personnes, qui reste un objectif fondamental du Traité. La liberté englobe aussi la protection de la vie privée, et donc des données à caractère personnel et, au-delà, la protection fondamentale de l'individu par l'État face aux atteintes illicites à l'exercice de sa liberté.

Eu égard à la garantie de la sécurité, le Traité d'Amsterdam prévoit simplement un cadre institutionnel qui respecte les compétences des États membres dans les procédures d'enquête, le maintien de l'ordre public et de la sécurité intérieure. Le Plan d'action met, à juste titre, l'accent sur la lutte contre la criminalité organisée, la lutte contre le trafic de drogues et le renforcement d'Europol.

Il existe un lien indissociable entre l'exercice de la liberté, la garantie de la sécurité et l'accès au droit; nos travaux futurs seront déterminants pour parvenir à concilier ces objectifs.

Le Plan d'action définit à cette fin des priorités, au moyen d'une liste de projets concrets dans les différents domaines de la justice et des affaires intérieures.

Principales actions à mettre en œuvre à court terme

Permettez-moi de revenir sur quelques-unes des principales actions à mettre en œuvre à court terme, c'est-à-dire **dans les deux ans**, dans le domaine de la politique intérieure.

En matière de **politique d'asile**, des normes minimales doivent être adoptées pour l'octroi du statut de réfugié. La mise en œuvre effective de la Convention de Dublin sera examinée et, le cas échéant, entraînera une transposition des fondements juridiques dans un instrument juridique du « pilier communautaire ». La Convention Eurodac sera adoptée afin que le système Eurodac puisse

commencer à fonctionner.

En matière de **politique d'immigration**, des réglementations sur le statut des immigrés en situation régulière seront mises en place, et des mesures seront prises pour renforcer la lutte contre l'immigration clandestine. Il convient également d'instaurer une politique cohérente au niveau de l'Union européenne en matière de réadmission et de retour.

En matière de **liberté de circulation** et de **franchissement des frontières extérieures**, il importe d'établir les procédures et les conditions de délivrance des visas par les États membres. En outre, des normes portant sur un visa unique doivent être adoptées et il faut étendre l'harmonisation des dispositions relatives à la responsabilité des transporteurs.

En matière de **coopération policière**, il s'agit avant tout d'intensifier la lutte contre la criminalité transfrontière par l'intermédiaire d'**Europol**. L'annexe à l'article 30 alinéa 2 du Traité sur l'UE prévoit d'élargir les compétences d'Europol, en mettant l'accent sur la coopération opérationnelle avec les États membres.

Il importe de fixer les conditions et les limites dans lesquelles les **autorités nationales chargées des poursuites pénales** peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre. Le droit de suite dans l'exécution des peines, la surveillance, les livraisons contrôlées et autres formes de coopération pratique transfrontalière sont des armes capitales pour lutter efficacement contre la criminalité internationale. À ce titre, les expériences et les résultats de la coopération Schengen méritent d'être pris en compte. Par ailleurs, il est impératif de renforcer la coopération opérationnelle entre les autorités nationales chargées des poursuites pénales. Dans ce domaine, les actions de contrôle menées en commun depuis déjà un certain temps par les services douaniers des États membres à leurs frontières extérieures, et qui ont été couronnées de succès, peuvent servir de modèle.

Enfin, il convient d'examiner la question de l'harmonisation des **règles de protection des données**, qui ont jusqu'à présent été incluses dans les différentes conventions se rapportant à la justice et aux affaires intérieures.

La fixation de normes minimales pour l'octroi de **la protection temporaire des personnes déplacées** et l'établissement d'un **mécanisme de solidarité** tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres sont également prioritaires dans le cadre des futurs travaux.

Principales actions à mettre en œuvre à moyen terme

À moyen terme, c'est-à-dire endéans 5 années, des normes minimales pour l'octroi du statut de réfugié devront être élaborées. Il convient également de fixer des normes pour la délivrance des visas de séjour de longue durée et des titres de séjour.

Dans le domaine de la coopération policière, il faut créer un système d'information et d'analyse sur le blanchiment de l'argent. L'accès d'Europol à un système d'informations douanières et la mise en place d'un système d'échange électronique des empreintes digitales entre les États membres seront examinés.

Ceci n'est qu'un aperçu des projets à mettre en œuvre au cours des années à venir. Dans mon introduction, je soulignais déjà l'ampleur de l'ambitieux programme de travail défini dans le Plan d'action, qui exigera d'importants efforts de la part des États membres et de la Commission.

Amélioration des structures de travail du Conseil

Des **structures efficaces au sein du Conseil** sont un préalable technique à la réussite des travaux. Le Plan d'action aborde cette question sans détour et réclame une réforme des structures de travail dans le domaine de la justice et des affaires intérieures jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

La semaine dernière, le Comité des Représentants Permanents auprès des Communautés européennes (COREPER) a adopté la proposition de la Présidence allemande au sujet des domaines d'activité des instances du Conseil en matière de justice et d'affaires intérieures. À partir de la multitude des organes de l'UE et dans le respect du cadre Schengen, nous avons essayé de mettre en place une structure cohérente relevant des premier et troisième piliers et correspondant aux principes établis par le Plan d'action. Étant donné la distribution des secteurs de la justice et des affaires intérieures entre le « pilier communautaire » et le troisième pilier, il est en outre indispensable qu'il y ait un accord total sur cette organisation pour garantir la cohérence des travaux visant à établir un espace **commun** de liberté, de sécurité et de justice.

Nécessité d'une coopération étroite

L'instauration de mécanismes de base ne représente toutefois qu'une mince contribution à l'accomplissement des travaux qui nous attendent au cours de ces prochaines années. Pour que cette entreprise ait une petite chance de réussir, il faut avant tout faire preuve **d'engagement, d'imagination et d'aptitude au compromis**. J'ai confiance dans la capacité des États membres à surmonter ces difficultés, à travers leur soutien résolu apporté à la Commission et une coopération constructive avec le Parlement européen, et à satisfaire les espoirs que mettent les citoyens européens dans la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

Mme Anita GRADIN Membre de la Commission européenne

Les visions qui viennent à maturité naissent toujours d'une réalité concrète. Elles se constituent à partir du vécu quotidien des hommes et se nourrissent de l'aspiration à une vie meilleure. De ce fait, on peut en politique énoncer une règle de base simple: plus nous rattachons nos perspectives politiques à notre quotidien, plus elles ont de chance de se réaliser.

L'ambition consistant à édifier une Europe intégrée a produit un résultat tangible. Nous avons donné la possibilité aux personnes de s'établir, de travailler, de commercer et de voyager par delà les frontières internes de l'Union européenne.

Pour une majorité, les barrières linguistiques et autres obstacles pratiques constituent des entraves à leur mobilité, et cette situation perdurera encore longtemps. Pourtant, les jeunes en particulier profitent de plus en plus souvent des possibilités offertes par la nouvelle Europe. Ils s'instruisent, créent des entreprises, travaillent ou fondent une famille sans se préoccuper des frontières nationales.

Ensemble, il nous faut organiser la surveillance des frontières extérieures de l'Europe d'une manière efficace. Le commerce, le tourisme et les autres formes de déplacement doivent être favorisés. Les demandeurs d'asile doivent également savoir que leurs requêtes feront l'objet d'un examen objectif. Simultanément, un coup d'arrêt doit être porté à la contrebande de marchandises, la traite des êtres humains et toute autre activité criminelle.

L'actuelle progression de la criminalité organisée doit être freinée. La lutte contre la drogue doit rester une priorité tout comme la lutte contre le terrorisme. De plus, des mesures énergiques doivent être prises à l'encontre des fraudes internationales, des falsifications et vols de voitures organisés à grande échelle.

En somme, il s'agit de commencer à penser à l'Europe comme espace judiciaire commun. Ainsi les parents doivent pouvoir compter sur le fait qu'une décision de justice organisant la garde partagée de leurs enfants soit applicable sur tout le territoire de l'Union. De même les victimes de délits doivent pouvoir faire valoir leurs droits en dépit de la différence des systèmes juridiques dans l'Union européenne.

Les engagements consentis dans ce domaine et quelques autres domaines importants constituent une donnée fondamentale pour que la pensée européenne qui nous guide ne perde pas son dynamisme. L'intégration et l'aspiration à plus de liberté ne devront jamais se réaliser au détriment de la sécurité des personnes et de la sécurité juridique.

La coopération intérieure et judiciaire entre maintenant dans sa sixième année, un certain nombre d'initiatives ont été prises et, dans de nombreux domaines nous pouvons faire état de résultats impressionnants.

A cet égard, nous avons une meilleure compréhension de la tâche restant à accomplir. Le nouveau traité définit également un objectif ambitieux pour l'avenir, à savoir maintenir et développer l'Europe comme espace de liberté, de sécurité et de justice. La formule est heureuse et attrayante. La combinaison des concepts de liberté, de sécurité et de justice donne une indication tout à la fois simple, claire et ambitieuse de la direction à prendre pour le travail commun qui nous attend. Il convient maintenant de concrétiser le contenu de ce nouveau concept.

Dès la signature du nouveau traité, j'ai soutenu que nous devons être conscients des limites de nos engagements. Où devons nous placer réellement la barre de nos ambitions? Quels sacrifices nationaux requiert l'intégration européenne et quel en sera le coût ?

Dès 1998, la Commission a présenté un document de réflexion sur le thème « liberté, sécurité et justice ». Nous signalions notamment dans ce document que la notion de liberté ne se limite pas à une simple absence de contrôle aux frontières. Notre conception est que les personnes ne doivent pas être exposées aux abus, aux escroqueries, à la discrimination et à toute autre forme de violence.

M. Bontempi met également l'accent sur les droits de l'homme, ce dont je me réjouis.

De plus, il est certain que la liberté en Europe ne saurait concerner que les seuls ressortissants de l'Union, elle doit aussi impliquer tous ceux qui vivent et séjournent dans l'Union.

Il est absolument certain que les tâches qui nous incombent sont étendues. Il ne faut pas négliger le fait que l'Europe de demain s'étendra également aux nouvelles démocraties de l'Europe centrale et orientale.

Une difficulté supplémentaire réside dans le fait que les domaines de la justice et des affaires intérieures couvrent plusieurs champs d'activité de nature différente. Pour prendre un exemple, la coopération entre les polices n'a que peu de rapports avec la collaboration à établir s'agissant de la question des réfugiés. C'est la raison pour laquelle il nous faut adapter précisément nos objectifs à chaque domaine de coopération.

J'aimerais donner des exemples pour illustrer ma pensée. Le nouveau traité de l'Union européenne comporte une série d'avantages dans différents domaines pour les citoyens. L'accord de Schengen deviendra un élément de la coopération dans l'Union et la mobilité des personnes au-delà des frontières deviendra enfin une réalité pleine et entière.

L'adoption de règles communes pour le contrôle aux frontières extérieures, le droit pour les ressortissants étrangers ayant un visa de voyager librement à l'intérieur de l'Union européenne ainsi que l'adoption d'une politique commune en matière de visas deviendront également réalité.

La notion de liberté va bien au-delà de la libre circulation des personnes: elle implique également le droit de vivre dans une société qui intervient efficacement à l'encontre de celui qui se place au dessus des lois. Le concept d'Europe implique par conséquent que tous les États membres se fassent mutuellement confiance dans leur capacité respective à lutter efficacement contre la grande criminalité organisée.

Un tel objectif recouvre en grande partie la mission d'Europol. Son mandat a déjà fait l'objet d'une définition élargie et, avec lui, nous avons enfin l'instrument tant attendu pour lutter contre la criminalité organisée. Lorsque le traité d'Amsterdam sera en place, Europol pourra se voir doter de compétences supplémentaires.

La lutte contre les stupéfiants constitue un autre domaine central. La Commission présentera une contribution au plan stratégique antidrogue de l'UE ⁶ qui devrait être applicable dans l'Union au cours des cinq années à venir. L'accent devra être mis sur le besoin d'accroître les efforts en matière de prévention.

J'ai participé personnellement à la réunion organisée par les Nations Unies à New York sur les stupéfiants l'été dernier. Le document final rédigé à cette occasion était de grande qualité et confirmait que la combinaison d'une politique restrictive et d'une prise de responsabilité sociale à longue échéance constituait la seule voie possible. Cette appréhension du problème se reflète clairement dans la résolution adoptée par le Parlement européen en novembre 1998.

Lorsque nous parlons de la lutte contre la criminalité, nous ne devons pas oublier le rôle joué par la coopération judiciaire. Lorsque la police et les douanes ont terminé leur travail, il incombe aux parquets, avocats et juges de prendre le relais. Les procédures judiciaires acquièrent de plus en plus une dimension internationale. Les tribunaux et les parquets européens ont besoin d'outils modernes et efficaces. Compte tenu du fonctionnement actuel des systèmes, on aboutit trop fréquemment à l'abandon d'enquêtes criminelles supranationales au motif que leur poursuite s'avère trop compliquée.

De plus, à l'intérieur de l'Union nos définitions juridiques varient d'un État à l'autre. Ces variations posent des problèmes considérables et pas seulement en matière de lutte contre la fraude. Un acte

⁶ - rapport du Conseil, du 2 juin 1998, au Conseil européen incluant les éléments principaux d'une stratégie antidrogue de l'UE après 1999 sur les activités menées dans le domaine de la drogue et des questions connexes sous la présidence du Royaume-Uni (7930/2/98 – REV 2 – CORDROGUE 26 – SAN 80 – PESC 118 – ENFOPOL 70)

- résolution du PE, du 13 avril 1999, sur le rapport du Conseil au Conseil européen incluant les éléments principaux d'une stratégie antidrogue de l'UE après 1999 sur les activités menées dans le domaine de la drogue et des questions connexes sous la présidence du Royaume-Uni (doc. 7930/2/98 – C4-0409/98 – A4-0185/99) – rapporteur- Mme Hedy d'Ancona – JOC 219 du 30.7.1999

- communication de la Commission au Conseil, au PE, au CES et au Comité des Régions concernant un plan d'action de l'UE en matière de lutte contre la drogue (200-2004)(COM(99)239 du 26.5.1999)

considéré comme criminel dans un pays membre est considéré comme un délit mineur dans un autre État. Les peines applicables connaissent également de grandes variations. Tout ceci constitue des conditions idéales pour le développement de la criminalité organisée.

Il est évident que nos attentes dans le domaine de la coopération judiciaire doivent rester réalistes. Les systèmes juridiques de nos États membres se sont développés indépendamment les uns des autres en fonction d'expériences historiques et de conditions différentes. Finalement, je suis étonnée que les différences ne soient pas plus marquées.

Même si un système juridique fonctionne d'une manière satisfaisante au niveau national, les différences entre systèmes juridiques posent des problèmes dans un contexte juridique international. La coopération judiciaire dans l'Union européenne vise par conséquent en premier lieu à surmonter les différences existantes. Il faut que les autorités gardiennes du droit en viennent à travailler ensemble d'une manière plus efficace en dépit des différences existantes et par là même donnent aux personnes un véritable accès aux systèmes juridiques déjà existants.

Nous gagnerons à disposer de règles plus proches. Les disparités constituent autant de failles que la criminalité organisée exploite pleinement. Notre tâche principale est de veiller à ce que les délinquants n'échappent pas aux peines qu'ils ont méritées grâce aux différences des systèmes juridiques.

Le traité d'Amsterdam entraînera également des changements dans le domaine judiciaire. La Commission est dotée du droit d'initiative en matière de droit pénal. De plus, le droit civil passe du troisième pilier au domaine communautaire. Comment pouvons-nous utiliser au mieux ces changements?

Nous devrions tenter de nous entendre sur les catégories de délits qui doivent être considérées comme particulièrement graves. La corruption, la traite des êtres humains, le viol, l'exploitation sexuelle des enfants et le terrorisme constituent quelques exemples de délits ou de crimes qui doivent être accompagnés de peines également sévères.

S'agissant de l'organisation même des systèmes judiciaires et du déroulement du procès, je suis nettement partisane du concept de justice égale.

En ce qui concerne l'immigration et l'asile, tous les États membres sont interdépendants. Les personnes concernées doivent pouvoir compter sur une application rassurante et sécurisante de la politique menée en la matière dans l'ensemble de l'Europe.

L'immigration classique de main d'œuvre a cessé dès le milieu des années 1970. Le chômage et une économie au devenir incertain font que la reprise d'une telle forme d'immigration ne se produira pas avant longtemps, mais chaque année l'Union européenne voit arriver un grand nombre d'étudiants, de chercheurs, d'entrepreneurs indépendants et de retraités.

Depuis longtemps, le regroupement familial constitue la plus importante forme d'immigration en Europe. Actuellement, les règles relatives à l'immigration diffèrent d'un État membre à l'autre. La Commission a, par conséquent, présenté des propositions en vue d'élaborer des règles plus uniformes. Nous avons notamment soulevé la question des droits fondamentaux reconnus aux immigrés et pas seulement lorsqu'il s'agit de leur accès au marché du travail à l'intérieur de l'Union. La question du statut des immigrés dans la société constitue une donnée fondamentale. Il s'agit des conditions de vie concernant environ 10 millions de personnes qui, depuis de nombreuses années,

séjourner légalement dans les pays de l'Union. Il s'agit pour moi d'une question de confiance.

La lutte contre les passeurs d'hommes doit être intensifiée. Ceci constitue peut-être le plus grand défi que nous ayons à relever. Je pense notamment au cynique proxénétisme touchant les femmes qui sévit en Europe. Dès mon arrivée à Bruxelles, j'ai travaillé pour que ces questions soient portées à l'ordre du jour de l'UE.

La politique en matière de réfugiés dans l'Union européenne repose sur des bases communes solides depuis la convention de Genève de 1951 mais elle a été adoptée il y a cinquante ans et, depuis lors, le monde a changé ainsi que la situation des réfugiés.

La situation de nombreuses personnes ayant besoin de protection ne correspond plus aux critères élaborés au temps de la guerre froide. Le plus souvent, nous sommes confrontés à des situations de crise, situations qui s'enflamment si rapidement et à une telle échelle que nous ne pouvons pas appliquer la convention. En pareil cas, le besoin de protection devra toujours l'emporter sur l'application des règles formelles. Je considère qu'il nous incombe de compléter la convention de Genève par de nouveaux instruments diplomatiques. C'est pour cette raison que la Commission a pris plusieurs initiatives importantes en ce domaine. L'une d'elles traite de la protection temporaire, une autre de la répartition solidaire de la responsabilité ⁷, enfin la troisième vise à rendre plus efficace le processus de demande d'asile politique ⁸. J'ai reçu une aide appuyée du Parlement européen alors qu'au sein du Conseil des ministres l'accord ne s'est pas fait.

Cela est de mauvais augure et pas seulement si l'on se réfère à ce qui se passe actuellement au Kosovo. Il est extrêmement urgent que les chefs d'État et de gouvernement mettent à profit la réunion de Tampère pour donner une vigoureuse impulsion à la politique d'asile. Toutes ces questions concernent nos compatriotes dans leur vie quotidienne. Il est paradoxal que le domaine de coopération communautaire qui concerne peut-être le plus fortement les hommes soit également celui qu'ils connaissent le moins. Nous devons dorénavant rendre notre travail aussi transparent et accessible que possible.

Au cours des années écoulées, le Parlement européen a montré un intérêt croissant pour les questions de justice et d'affaires intérieures. Il est également nécessaire que nous ayons l'appui actif des parlements nationaux. J'espère que nous parviendrons à dégager des formules permettant d'accroître l'influence des parlements nationaux. Un engagement décidé au plan parlementaire national constitue une condition fondamentale pour que ces questions soient effectivement et efficacement traitées au sein du Conseil des ministres. Dans ce domaine, il reste beaucoup à faire.

La volonté politique pour parvenir à l'adoption des décisions nécessaires doit exister. En ce qui me

⁷ Proposition modifiée d'action commune, du 24 juin 1998, concernant la protection temporaire des personnes déplacées présentée par la Commission conformément à l'article K.3 paragraphe 2 point b du TUE et proposition d'action commune relative à la solidarité dans l'accueil et le séjour des bénéficiaires de la protection temporaire des personnes déplacées (JOC 268 du 27.8.1998 – COM(98)372 final du 24.6.1998 et COM(98)372/2 du 3.7.1998 – corr. Couverture FR, DE, EN)

Résolution du PE, du 20 novembre 1998, sur la proposition modifiée de la Commission d'action commune concernant la protection temporaire des personnes déplacées (COM(98)0372 – C4-0505/98 – 97/0081/CNS – nouvelle consultation) – résolution législative

Résolution du PE, du 20 novembre 1998, sur la proposition d'action commune relative à la solidarité dans l'accueil et le séjour des bénéficiaires de la protection temporaire des personnes déplacées (COM(98)0372 – C4-0506/98 – 98/0222/CNS – résolution législative – rapporteur: M. Jan Kees Wiebenga – JOC 379 du 7.12.1999

⁸ Vers des normes communes en matière de procédures d'asile (SEC(1999)271 du 3.3.1999

concerne, le nouveau Traité constitue une déception s'agissant des processus de prise de décision dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Je pense que l'exigence de l'unanimité pour la prise de décisions subsistera au moins pour les cinq prochaines années. La coopération en ces matières est toujours considérée comme une question sensible. Un objectif important au cours des prochaines années sera de créer un climat de confiance.

Dans une perspective à court terme il s'agit de donner aux concepts de liberté, de sécurité et de justice un contenu concret.

Préparation des travaux en vue du Sommet de Tampere

**M. Jussi JÄRVENTAUS,
Ministre de la justice de Finlande**

L'espace judiciaire européen doit faire l'objet d'un développement d'ensemble. Le traité d'Amsterdam offre l'opportunité de créer en Europe un espace de liberté, de sécurité et de justice; il ne faut pas laisser passer cette chance. La réunion spéciale du Conseil européen à Tampere en octobre permettra aux chefs d'État et de gouvernement de définir un cadre au futur développement de cet espace.

Tampere devrait apporter des résultats politiques significatifs, propres à répondre aux attentes des citoyens sur l'amélioration de la sécurité et de la justice en Europe. Par ailleurs, les décisions du Conseil européen doivent être faciles à comprendre. Pour se traduire par des résultats concrets, l'ordre du jour de Tampere doit se limiter à certaines questions cruciales, telles que l'immigration et le droit d'asile, la lutte contre la criminalité transnationale et le développement de l'espace judiciaire européen. Ce dernier point implique la promotion de mesures de sauvegarde juridique pour le citoyen.

Le développement de l'espace juridique européen devrait avoir pour principe essentiel une amélioration de la sécurité des citoyens sur le plan juridique, et de leur égalité devant la loi. Pour atteindre cet objectif, il faudrait doter l'Union d'un ensemble de règles de base uniformes. Chacun des citoyens devrait être assuré de recevoir un traitement égal face à tout tribunal ou autorité administrative, dans quelque État membre qu'il se trouve.

L'amélioration des mesure de sauvegarde juridique en faveur du citoyen doit avoir pour objectif concret une garantie de l'accès à l'information, du droit d'entamer des poursuites judiciaires, ainsi que de faire appel à des décisions administratives ou judiciaires. Le plus souvent, les problèmes apparaissent de façon évidente à l'occasion de procès à caractère international, impliquant des parties ou témoins de pays différents. La plupart du temps, ces problèmes sont de nature plus pratique que théorique. En effet, le citoyen peut éprouver des difficultés dans le fait même de trouver l'autorité compétente et les mesures à prendre pour protéger ses intérêts.

Nous devrions adopter des mesures concrètes permettant de limiter la bureaucratie qui complique la vie quotidienne du citoyen.

Il faudrait réfléchir aux moyens de développer l'espace judiciaire européen de la façon la plus complète possible. D'un côté, il conviendrait d'harmoniser la législation ou de créer des règles communes de base. De l'autre, il faudrait supprimer toutes les barrières techniques qui s'opposent à une coopération efficace entre les autorités administratives des différents États membres. Par ailleurs, il serait souhaitable d'accorder une plus grande confiance aux systèmes et aux autorités des autres États de l'Union.

L'égalité des citoyens devant la loi devrait être améliorée, en outre, par des actions conjointes visant à prévenir le développement de la criminalité transnationale. Ce qui doit ressortir de Tampere, c'est un message politique clair sur la position de l'UE à cet égard, ainsi que sur notre engagement à donner suite aux décisions visant à lutter contre cette délinquance.

Compétences de la Cour de justice après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam

**M. Nial FENNELLY,
Avocat général auprès de la Cour de justice
des Communautés européennes**

Réserve

Je souhaiterais faire deux remarques préliminaires sur la position qui doit être celle d'un membre de la Cour de justice participant une conférence comme celle-ci. Tout d'abord, lorsqu'on appartient au bras judiciaire de l'Union européenne, on se sent naturellement soumis à une certaine réserve, peu compatible avec une participation à des débats d'ordre politique. En vertu des préceptes de Montesquieu, la fonction législative est séparée de la fonction judiciaire. Le pouvoir législatif édicte les lois. Ce n'est qu'ensuite que la Cour est censée exprimer une opinion, sauf dans le cadre d'une procédure exceptionnelle qui permet de lui demander un avis préalable. Ma seconde remarque est liée à la première. La Cour consomme, si on peut user d'une telle image, les services du corps législatif communautaire. Elle se situe en fin de chaîne de production. Les débats que vous menez actuellement dans le cadre de votre plan d'action auront un impact différé sur la Cour. Mais c'est un privilège que d'être autorisé à assister à ce travail législatif préparatoire. On ne peut être que favorablement impressionné par le fait que les plus grandes institutions de l'Union, au seuil même de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, soient aussi activement engagées dans l'élaboration de mesures concernant les nouvelles aires de compétence mises en place par celui-ci. Ceci montre une vision positive de l'Union, qui ne peut qu'en renforcer la cohésion, et une détermination à assurer un effet véritable à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Évolution des piliers

Je voudrais maintenant évoquer deux remarques émises par la Cour en sa qualité d'institution de l'Union, dans son rapport de 1996 sur la Conférence intergouvernementale.

Comme il est dit en substance dans ce document, l'Union, de même que les Communautés européennes sur lesquelles elle se fonde, est gouvernée par la loi et il est évident que la protection juridique des personnes affectées par les activités de l'Union, en particulier dans le contexte de la

coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, doit être garantie et structurée de telle sorte qu'elle assure une interprétation et une application cohérentes de la législation communautaire et des dispositions adoptées dans le cadre de cette coopération.

Cette dernière remarque répondait à une véritable préoccupation suscitée par la fragmentation de l'organisation par « piliers » prévue par le traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht). Une structure duale a été adoptée, qui implique une dilution du rôle du corps législatif communautaire de sorte que les compétences nouvelles et essentielles créées à Maastricht, par leur nature même très directement liées aux individus, étaient simplement reconnues comme étant d'« intérêt commun » aux États membres. De plus, les procédures législatives de l'article 189a (désormais 249) ont été, dans une large mesure, abandonnées en faveur de « positions communes », d'« actions communes » et de conventions. La Cour était particulièrement préoccupée par l'exclusion (au titre de l'article L) de sa juridiction de tous les aspects de cette nouvelle structure coopérative, sauf lorsque les États membres choisiraient, conformément à l'article K(2)(c), troisième paragraphe, désormais abrogé, de lui attribuer une compétence en matière d'interprétation et d'application d'une convention. De façon étonnante, ceci découlait même de l'article F(2), maintenant article 6(2) du traité sur l'Union européenne, qui prévoit le respect par l'Union des « droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme... en tant que principes généraux du droit communautaire ». Ceci est particulièrement ironique alors que la Cour a, pendant plus de vingt-cinq ans, développé et appliqué par sa jurisprudence ces principes de « droit communautaire ». Cette anomalie a tout de même été supprimée aux termes de l'article 46(2)(d) du TUE.

Il faut, pour le moins, considérer que le traité d'Amsterdam apporte un développement positif, dans la mesure où il tend, en général, à restaurer la cohérence de la structure du traité. Les premier et troisième piliers ne font plus l'objet d'une distinction rigide.

Cette conférence a pour thème principal cet élément du nouveau traité qui, sous la nouvelle appellation « liberté, sécurité et justice » vise à intégrer de nombreux aspects de la vie, liés entre eux quoique divers. La liberté et la sécurité peuvent évoquer d'importants aspects politiques, tandis que l'inclusion de la « justice » démontre que l'Union est non seulement fondée sur l'État de droit, mais qu'en outre, les droits des personnes y sont respectés et garantis. Par conséquent, les tribunaux, tant au niveau national que communautaire, doivent exercer leur rôle d'interprétation et de supervision.

Dans le contexte du nouveau traité, la justice revêt une seconde signification, qui n'en est pas secondaire pour autant. Le titre IV du traité instituant la Communauté européenne (articles 61(c) et 65) sur les affaires civiles, de même que l'article 31 du TUE (ex . Article K.3) sur les affaires criminelles, envisagent tous deux des mesures visant à étendre la coopération judiciaire entre États membres.

Le rapprochement entre les deux piliers se manifeste sous deux formes. Tout d'abord, il implique le transfert vers le pilier communautaire d'éléments substantiels du troisième pilier créé à Maastricht. De toute évidence, le plus important d'entre eux est la question, dans sa totalité, du contrôle des frontières extérieures de l'Union et des politiques qui lui sont liées en matière d'asile et d'immigration. Une comparaison de l'ex-article K(1) et des articles 61 et 62 indique un transfert plus ou moins direct.

La seconde forme consiste en un changement de contenu et de structure du « troisième pilier » en soi. L'expression « intérêt commun » des États membres est remplacée par celle d'« objectif de l'Union ».

Compétences de la Cour

En ce qui concerne la Cour de justice, le point essentiel à souligner est qu'elle devient compétente dans des domaines dont elle était exclue par le traité de Maastricht. L'article 46 (ex-article L) prévoit que ses attributions doivent répondre aux termes des traités relatifs aux « dispositions du titre VI, dans les conditions prévues à l'article 35 ». Toutefois, si ce dernier article lui reconnaît la compétence de « statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions établies en vertu du présent titre, ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application », il soumet ces attributions à une condition: que chaque État membre fasse une déclaration qui peut, à son tour, avoir des effets différents. Une telle déclaration peut conférer le droit de soumettre des questions relatives à toutes les juridictions de l'État membre ou de limiter celui-ci aux tribunaux de dernière instance. Aucune des dispositions de l'article 35 n'accorde néanmoins à la Cour la compétence d'interpréter le titre VI en soi. Ceci est sans doute dû au fait qu'il semble que les dispositions de celui-ci ne puissent avoir d'effet direct, l'effet direct étant expressément exclu pour les décisions-cadres (article 34(2)(b)).

A la suite du transfert de l'élément principal du troisième pilier vers le pilier communautaire, la Cour devrait normalement se voir attribuer la compétence prévue à l'article 234 (anciennement 177). Mais l'application de cet article est limitée par l'article 68(1), dans la mesure où seuls les tribunaux « dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne » peuvent procéder à des renvois. Dans ce cas, distinct des dispositions de l'article 46, ces tribunaux se trouvent dans l'obligation de procéder à un renvoi. Ceci anticipait de façon pratique et pragmatique le grand nombre de renvois qui, dans les affaires d'asile ou d'immigration, risquait de résulter d'un article 234 non modifié et exigeait, en outre, des décisions rapides. De plus, l'article 68(3) introduit une nouvelle forme de requête extrajurisdictionnelle sur les décisions de justice relatives à « l'interprétation de ce titre ou d'actes des institutions communautaires fondés sur ce titre ». Le Conseil, la Commission ou un État membre peuvent demander à la Cour son interprétation sur le titre IV ou sur les actes des institutions réalisés en vertu de celui-ci, indépendamment de toute procédure nationale. Cette disposition a été comparée à l'article 4 du Protocole sur l'interprétation par la Cour de justice de la convention de Bruxelles de 1968, sur les compétences et sur l'application des décisions de justice en matière civile et commerciale, en cas de contradiction entre des jugements émis par les tribunaux des États membres ou par la Cour de justice, qui est resté lettre morte. Je n'envisage pas que l'article 68(3) connaisse le même sort.

Selon une méthode de comptage plutôt imprécise, il semble que la Cour puisse être appelée à exercer, en particulier, son rôle interprétatif dans cinq nouvelles circonstances. L'un des membres de la Cour a opportunément qualifié ceci de véritable puzzle. J'ajouterai qu'il y manque un grand nombre de pièces, dont certaines ne sont pas encore disponibles ou ne le seront jamais, leur forme étant de toute façon mal définie. Ces cinq circonstances sont les suivantes:

Premièrement, comme indiqué, en vertu de l'article 46 du traité sur l'Union européenne et fondé sur le titre VI de celui-ci, dans le cadre de la coopération policière et judiciaire dans les affaires criminelles;

Deuxièmement, en vertu de l'article 40 du traité sur l'Union européenne (non approprié pour ce qui nous intéresse actuellement), vis-à-vis d'affaires couvertes par une coopération rapprochée et autorisée, mais seulement dans le cadre du titre VI de ce traité;

Troisièmement, en vertu du nouvel article 11 du traité instituant la CE, vis-à-vis d'une coopération rapprochée que les États membres sont autorisés à établir entre eux dans des conditions de nature et de procédure très restrictives;

Quatrièmement, comme indiqué, en vertu de l'article 68, et dans l'observation du nouveau titre IV du traité instituant la CE, en ce qui concerne les visas, le droit d'asile, l'immigration et les autres domaines s'y rapportant;

Cinquièmement, en vertu de l'article 2 du Protocole intégrant l'acquis de Schengen au cadre de l'Union européenne, dans l'observation de l'acquis de Schengen et, partant, compte tenu des éventuelles différences de règles juridictionnelles.

Ces dispositions apparaissent de façon très dispersée au sein des traités et Protocoles. Elles ne sont pas exprimées dans une langue homogène. Les États membres concernés ne sont pas toujours les mêmes et ne sont pas toujours clairement définis, pas plus que les modalités de leur participation. Aujourd'hui encore, quatre États membres n'ont émis aucune déclaration à la suite de l'article 40 du traité sur l'Union européenne. Tout ceci risque de poser des problèmes aux tribunaux des États membres quand il s'agira de décider s'il est de leur ressort de soumettre des questions et s'ils se trouvent ou non dans l'obligation de le faire.

Il est souhaitable que, lors de la prochaine révision du traité, on saisisse l'opportunité de réexaminer ces dispositions afin de les rendre plus applicables.

L'expérience de la Cour en matière de libre circulation des personnes

Cette diversité dans l'exercice des compétences se reflète, de façon plus substantielle, dans celle des domaines couverts par les nouvelles attributions et par les nouveaux instruments et procédures législatifs. La Cour sera certainement appelée à exercer sa compétence dans des affaires qui n'en relevaient pas jusqu'à présent.

Toutefois, la Cour n'a pas d'expérience significative remontant à plus de vingt-cinq ans, période qui débute avec l'achèvement de la première période de transition, en fin 1969, lorsqu'elle devient le bras judiciaire de la Communauté, garantissant à ses citoyens le respect de leur droit de libre circulation au sein des États membres, en vertu du traité.

Le point de départ de cette expérience peut être la trilogie qui débuta avec l'affaire Van Duyn, dans laquelle la Cour établit, en 1974, le principe d'effet direct du droit de libre circulation des travailleurs, et de leur liberté d'établissement et de prestations de services. Ces droits avaient une origine économique, mais le législateur retint le fait qu'une libre circulation effective des personnes devait s'accompagner du droit à des conditions de vie égales, dans l'État membre qui les accueillait, à celles des citoyens de cet État membre. Les droits de nature économique avaient un effet de vague qui s'étendait au contexte social.

La Communauté a réalisé de grands progrès vers l'établissement, dans les limites de son territoire, d'une véritable zone de liberté de circulation. La législation communautaire, interprétée par la Cour de justice à la lumière des objectifs du traité a, en particulier, mis en place un vaste ensemble de droits dérivés dans le domaine du social, de la famille et du bien-être, résultant directement ou non des droits économiques déclarés. En vue de ces mêmes objectifs, il a été conféré une expression

concrète au principe de la liberté de circulation, dans les domaines suivants:

- abolition des limitations à la circulation et à la résidence des travailleurs, prestataires de services et personnes cherchant à s'établir dans un autre État membre, et accès à tous les avantages sociaux et fiscaux dont bénéficient les citoyens de l'État d'accueil;
- obligation pour les États membres d'accorder aux conjoint et enfants de ces personnes un droit de résidence équivalent à celui dont jouit la personne elle-même;
- droit à la sécurité sociale de l'État d'accueil pour les travailleurs migrants de la Communauté;
- droit de rester dans un État membre après la fin d'une période d'emploi, d'une activité indépendante ou après l'âge de la retraite (sous réserve de ne pas représenter une charge pour l'État d'accueil);
- droit de demeurer et de résider de façon plus générale, en particulier pour les personnes financièrement autonomes;
- droit de résidence pour les étudiants.

L'un des cas les plus remarquables à cet égard est l'affaire Cowan, dans laquelle la Cour a décidé qu'un touriste ressortissant d'un autre État membre et, en tant que tel, bénéficiant de services, est en droit d'être protégé contre les préjudices au même titre que les citoyens de l'État d'accueil, selon un système de compensation prévu par la législation nationale.

Jurisprudence relative à l'expulsion

Les conditions régissant l'expulsion de ressortissants étrangers d'un État membre ont été examinées dans le cadre d'une longue série de dossiers, remontant eux aussi à l'affaire Van Duyn, dans laquelle la Cour a établi que la directive 64/221 avait un effet direct. Cette directive avait été adoptée pour coordonner les règles prévues par les articles 39(3) – ex-article 48(3) – et 46 – ex-article 56 –, selon lesquels les États membres conservent certains droits de limiter la liberté de circulation accordée aux ressortissants de la Communauté pour des motifs d'« ordre public, de sécurité publique ou de santé publique ».

La Cour a dû envisager le refus d'admission ou l'expulsion de personnes condamnées pour délits relatifs au trafic de stupéfiants ou impliquant des armes à feu, ainsi que de personnes impliquées dans l'agitation politique ou la prostitution, entre autres.

Les principaux éléments de cette jurisprudence sont les suivants:

- Le recours d'un État membre à l'un des motifs d'« ordre public, de sécurité publique ou de santé publique » constitue une dérogation à un principe fondamental du droit communautaire et doit donc être strictement délimité.
- L'article 48 du traité (maintenant 39 TCE) et l'article 3 de la directive ont un effet direct.
- Comme le dit l'arrêt en substance, bien que les États membres disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la portée de ces concepts sur la base de leur législation et de leur jurisprudence nationale, l'article 3(1) de la directive limite ce pouvoir discrétionnaire.
- Les mesures concernant un individu doivent se fonder exclusivement sur le comportement de cette personne et s'abstenir d'invoquer des raisons de prévention générale étrangères à ce cas individuel. De plus selon l'arrêt, les condamnations pénales antérieures ne justifient, à elles seules aucune mesure visant à restreindre le droit de résidence d'un ressortissant de l'Union européenne; elles ne peuvent qu'apporter une preuve de la propension actuelle de l'intéressé à commettre des délits. Le danger que représente cette personne vis-à-vis de la société doit être

évalué au moment de l'éventuelle expulsion, les facteurs qui affectent le comportement étant susceptibles de se modifier avec le temps.

Accords avec des pays tiers

L'existence d'accords communautaires avec certains pays tiers a également amené la Cour à émettre des jugements dans le cadre de nombreuses affaires relatives aux droits des travailleurs ressortissants de ces pays, ainsi qu'aux membres de leur famille, à travailler et à résider dans la Communauté. Les quatre principaux accords conférant des droits aux travailleurs de pays tiers sont ceux signés avec la Turquie, le Maroc, la Tunisie et l'Algérie. Parmi les ressortissants de ces quatre pays, les travailleurs turcs sont ceux qui bénéficient de la situation juridique la plus favorable. L'article 6(1) de la décision 1 de 1980 établit les conditions dans lesquelles un travailleur turc peut accepter un emploi dans l'État membre qui l'a admis sur son territoire. Le droit au renouvellement du contrat de travail serait sans objet s'il ne s'accompagnait pas du droit de résidence. C'est pourquoi les droits à l'emploi accordés par l'article 6 de la décision 1 de 1980 « impliquent nécessairement, sous peine de priver de tout effet le droit d'accéder au marché du travail et d'exercer un emploi, l'existence d'un droit corrélatif de séjour dans le chef de l'intéressé ». Les membres de la famille, couverts par l'article 7, peuvent bénéficier d'un droit de résidence concomitant et similaire.

La situation des travailleurs marocains a fait l'objet d'un jugement de la Cour dans l'affaire El-Yassini, qui concernait une tentative d'appliquer, par analogie, les principes de l'accord signé avec la Turquie à celui signé avec le Maroc. La Cour a établi que les travailleurs marocains n'avaient pas les mêmes droits. En substance, la décision 1/80 conférait certains droits à l'emploi aux travailleurs turcs (dès lors qu'ils étaient admis par un État membre sur son territoire), qui s'accompagnaient implicitement du droit de résidence. L'accord marocain se limitait, en revanche, à accorder un droit de non-discrimination aux personnes déjà employées, mais pas un droit à l'emploi en soi et donc pas un droit de résidence. C'est à ce titre qu'un État membre, le Royaume-Uni, fut autorisé à expulser un travailleur marocain qui, ayant obtenu l'accès sur son territoire, avait épousé une citoyenne britannique puis avait trouvé un emploi après avoir divorcé de cette personne.

Citoyenneté

Un apport récent et important réside dans les dispositions de l'article 8a(1) (maintenant article 18) du traité sur l'Union européenne à propos de la citoyenneté européenne, stipulant que:

« Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application. »

L'article 8a a fait l'objet d'un examen par la Cour dans le cadre de l'affaire Martínez Sala, sur le droit de percevoir une allocation de la sécurité sociale, et dans celui de l'affaire Bickel, sur le droit de ressortissants allemands et autrichiens de faire l'objet d'un procès en langue allemande dans la province italienne germanophone de Bolzano.

Toutes ces questions ont souvent, et pendant de nombreuses années, exposé la Cour à d'importants problèmes affectant des ressortissants individuels d'États membres comme de pays tiers. Quoique moins diverses que la vie elle-même, elles ont été de nature variée. Il n'existe pas de raison de douter de la compétence de la Cour pour assumer les nouvelles responsabilités que lui impute le traité d'Amsterdam, ni de sa volonté de le faire.

Conclusion

Avant de conclure, je ferai deux remarques générales sur l'exercice par la Cour de ses diverses fonctions à la lumière du nouveau traité.

La première remarque résulte du fait même que la Cour devra, pour la première fois, exercer ses compétences par rapport au traité sur l'Union européenne. Il importe d'observer ici que l'article 47 de ce traité prévoit, en effet, qu'il n'y est rien qui affecte « les traités instituant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés ». Cette position est similaire à celle de la Cour en 1971 (affaire AETR) selon laquelle la légalité des mesures adoptées par les États membres dans des domaines entrant dans les « pouvoirs de la Communauté » est soumise à révision par la Cour, ainsi que, par conséquent, leur conformité avec la réglementation communautaire. Elle a d'importantes implications sur la base juridique des mesures qui seront dorénavant adoptées en vertu du traité sur l'Union européenne et qui auraient pu l'être dans le cadre des traités communautaires. Comme la Cour elle-même l'a réexprimé récemment, « la tâche lui incombe... de garantir que des actes qui, selon le Conseil, entrent dans le cadre de [ce qui était alors] l'article K.3(2) du traité sur l'Union européenne, n'empiètent sur les pouvoirs conférés par le traité instituant la CE à la Communauté ». Ainsi, le fait que la Cour exercera des compétences tant vis-à-vis du traité sur l'Union européenne que des traités sur la Communauté, associé à la diversité des nouvelles procédures légales et à l'éventuel chevauchement des sujets couverts par les différents traités risque de déboucher sur des conflits institutionnels concernant des questions juridiques de base ou des points de procédure.

Ma seconde remarque est que toutes les dispositions des deux traités en matière de liberté, de sécurité et de justice comportent des réserves en faveur des États membres, exprimées dans des termes similaires:

« Le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. » (article 33 du traité sur l'Union européenne, article 64(1) du traité instituant la CE).

Une disposition semblable, qui n'a pas fait l'objet d'interprétation par la Cour, figurait à l'article 100c du traité instituant la CE (maintenant abrogé). Bien que ces termes fermement exprimés aient été sans aucun doute délibérément choisis pour définir un domaine réservé ne pouvant faire l'objet d'aucun examen de la part des institutions, y compris de la Cour, il est tentant d'établir un parallèle entre les dispositions des articles 39 et 46 concernant « l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique », comme indiqué plus haut, et de suggérer que les nouvelles dérogations soient soumises à un examen tout aussi strict.

En conclusion, la Cour est volontiers prête à accepter son obligation d'exercer les vastes compétences qui lui sont nouvellement attribuées. Ses tâches permanentes consistent à interpréter et à appliquer les traités, à maintenir l'équilibre institutionnel entre ces traités et entre la Communauté et les États membres, et à garantir que le système de protection juridique mis en place par ces traités soit respecté et préservé dans sa totalité. Par conséquent, dans les limites que lui imposeront ses ressources, elle relèvera le défi d'étendre le système juridique communautaire aux ressortissants de pays tiers.

L'impulsion donnée par le Parlement européen et sa commission des libertés publiques et des affaires intérieures depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht

M. Rinaldo BONTEMPI,
Rapporteur pour la commission des libertés publiques du Parlement européen
sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Un de mes principaux objectifs est de faire en sorte que les potentialités et les innovations considérables du Traité d'Amsterdam ne soient pas trahies. Étant donné, d'une part, les difficultés objectives que posent les règles juridiques et les procédures et, d'autre part, une faible volonté politique, il est à craindre, que la montagne, dont ce traité a la stature, n'accouche d'une souris. Il en résulterait une grande déception chez les citoyens qui tiennent réellement à donner un contenu à la citoyenneté européenne, déception qui pourrait avoir des conséquences négatives pour les institutions européennes et la démocratie.

Trois concepts sont extrêmement importants: la participation, la transparence et l'efficacité. Il ne s'agit pas d'une figure de style. Seuls ces critères permettront d'établir un espace de liberté, de justice et de sécurité, comme le préconise le traité d'Amsterdam. C'est la raison pour laquelle cette réunion devrait pleinement contribuer à faire entrer la participation dans la pratique et à définir de quelle façon procéder avec transparence.

Transparence, participation, efficacité: éléments clés d'un plan d'action

M. Jacob SÖDERMAN,
Médiateur européen

Le plan d'action présenté par le Conseil et par la Commission ouvre une nouvelle perspective dans l'évolution de l'Union. Mais les répercussions d'une telle avancée restent à soupeser.

Ma contribution a, quant à elle, de plus modestes prétentions: tout d'abord, vous présenter brièvement les défis que les nouvelles dispositions apporteront dans le domaine de la défense des droits de nos citoyens et, ensuite, vous soumettre quelques propositions visant à rendre cette tâche plus efficace.

Parmi les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam, les innovations visant à l'instauration dans l'Union d'un espace de liberté, de sécurité et de justice figurent parmi celles qui demanderont le plus d'efforts. Elles tendent à concrétiser un objectif dont la réalisation s'est longtemps fait attendre, celui d'une Europe sans frontières intérieures, en particulier à l'égard de la libre circulation des personnes. Le nombre croissant de plaintes reçues par le Médiateur l'année dernière à ce propos démontre que cette question suscite aujourd'hui une préoccupation majeure dans l'opinion publique. Le plan d'action devrait amplement améliorer la situation et, du même coup, contribuer à rapprocher l'Union européenne de ses habitants.

La création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice ne peut se fonder que sur des principes de démocratie et de respect des droits humains et des libertés fondamentales ainsi que sur l'État de

droit. Pour garantir la solidité de ces bases, il est impératif que cet espace s'instaure sous un ferme contrôle démocratique, qu'il dispose de structures responsables et qu'il fonctionne de façon ouverte et transparente. Dans quelle mesure le Médiateur européen peut-il contribuer à transformer ces aspirations en réalité ?

La tâche du Médiateur européen, définie dans le nouvel article 195, consiste à traiter les cas de mauvaise administration des institutions et organismes communautaires, à l'unique exception de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Chaque citoyen ou résident de l'Union doit pouvoir s'adresser au Médiateur, quel que soit son intérêt personnel dans l'affaire concernée. Même si l'expression « mauvaise administration » n'est pas définie par le traité, il est clair, comme je l'indiquais dans mon rapport annuel de 1995, qu'il y a mauvaise administration dès lors qu'une institution ou un organisme communautaire agit en contradiction avec les termes du traité et des actes communautaires auxquels il est soumis. La définition de la mauvaise administration est liée, entre autres critères de base, au respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme.

Je voudrais évoquer ici l'importance de deux points concernant les attributions du Médiateur: ma mission ne concerne que les institutions au niveau de l'Union et se limite aux cas éventuels de mauvaise administration de leur part.

Pour faire de l'Union un espace de liberté, de sécurité et de justice, le traité d'Amsterdam a instauré plusieurs nouveaux domaines d'action relatifs à **la libre circulation des personnes**, en particulier en ce qui concerne les visas, l'asile et l'immigration (nouveau titre IV du traité instituant la CE). Ces domaines étant appelés à devenir partie intégrante des activités de la Communauté, ils entrèrent donc dans les compétences du Médiateur européen. Par conséquent, avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Médiateur, à la suite d'une plainte déposée par un citoyen ou de sa propre initiative, sera habilité à enquêter sur des cas éventuels de mauvaise administration de la part des institutions communautaires dans le cadre de l'application des dispositions du titre IV.

Les questions relatives à **la coopération policière et judiciaire dans les affaires criminelles**, bien qu'elles constituent une composante considérable dans l'établissement de cet espace de liberté, de sécurité et de justice, demeurent pourtant en dehors du cadre de la Communauté, même si elles entrent dans la mission de l'Union (titre VI du traité sur l'UE). Certains éléments du système communautaire seront toutefois applicables à ce domaine, comme il est stipulé dans le nouvel article 41 parag. 1: « *les articles [...] 195 [...] du traité instituant la Communauté européenne sont applicables aux dispositions relatives aux domaines visés au présent titre* ».

De quels pouvoirs le Médiateur dispose-t-il dans ce domaine ? Certaines dispositions de ce titre VI, s'adressant aux autorités nationales, n'entrent donc pas dans le cadre de ma mission. Si l'on met également à part les dispositions relatives aux compétences de la Cour de justice et aux pouvoirs législatifs du Conseil, ce titre porte, pour l'essentiel, sur la promotion, par le Conseil, d'une coopération policière par l'intermédiaire d'Europol. A cet égard, Europol servira d'instrument au Conseil; ses activités peuvent, par conséquent, faire l'objet d'un examen par le Médiateur. C'est certainement ce qu'ont voulu les rédacteurs du traité, car d'autres conclusions auraient eu pour effet de priver l'article 41 de toute signification. Il est intéressant de souligner que la commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen a également défendu cette possibilité dans un rapport.

Les activités policières sont l'un des domaines le plus souvent soumis à l'avis des médiateurs

nationaux. Au niveau européen, une telle supervision peut porter sur d'éventuels cas de mauvaise administration, comme je l'ai définie précédemment dans cette intervention.

Mes investigations ne peuvent outrepasser les limites établies par le statut du Médiateur. La mauvaise administration doit notamment résulter des activités d'une institution ou d'un organisme communautaire. Pourtant, l'application de la principale disposition établissant un espace de liberté, de sécurité et de justice, et donc la délivrance de visas, la protection des personnes déplacées, l'examen des demandes d'asile ou la répression, par les forces de police, de la criminalité organisée sera, dans une large mesure, du ressort des autorités nationales, régionales et locales. Ces questions ne peuvent donc être directement supervisées par le Médiateur européen, mais par les médiateurs nationaux ou par des entités similaires – en général, les commissions des pétitions –, qui doivent s'assurer que les autorités nationales respectent les droits que la législation communautaire confère aux citoyens.

A mon niveau, je crois qu'une collaboration plus étroite entre le Médiateur européen et ses homologues au sein des États membres, aux niveaux national, régional ou local, faciliterait l'échange d'informations sur les problèmes spécifiques concernant la libre circulation des personnes en Europe ainsi qu'une surveillance efficace des frontières extérieures.

Lors d'une conférence tenue en 1996 en présence des médiateurs nationaux ou d'institutions équivalentes, nous avons décidé de mettre en place une coopération étroite afin d'assurer que la réglementation communautaire et les droits de l'homme soient respectés à tous les niveaux au sein de l'Union. Cette collaboration a été récemment intensifiée au moyen d'Internet et de séminaires, de façon à garantir que chacune des institutions concernées soit prête à assumer les nouvelles missions définies par le traité d'Amsterdam, en particulier en ce qui concerne l'asile, la délivrance de visas et le statut des ressortissants étrangers, qui constituent des motifs de plainte traditionnels auprès de ces institutions au niveau national.

Le traité considère la transparence et l'ouverture comme un principe fondamental de l'Union. Une bonne administration doit donc en faire l'une des bases de son fonctionnement. En tant que Médiateur européen, j'ai une responsabilité particulière à cet égard. Mes fonctions ont été créées pour étayer les efforts de l'Union en faveur d'une administration démocratique, transparente et responsable. Selon moi, la transparence signifie que les processus de décision doivent être ouverts et compréhensibles. Les décisions elles-mêmes devraient elles aussi être raisonnées et se fonder sur des informations qui, autant que possible, soient publiquement accessibles.

Ces principes s'appliquaient à toutes les politiques de l'Union, qu'elles fassent partie du pilier communautaire ou de l'ex-troisième pilier. C'est pourquoi je pense que la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice n'exclut pas, par nature, la nécessité de transparence, notamment dans l'application de règles particulières d'accès aux documents.

Dans la notion de mauvaise administration, il est également capital de savoir si les actions communautaires concernées obéissent à l'obligation définie à l'article F, nouvellement article 6, du traité sur l'Union, selon laquelle les institutions communautaires doivent respecter les droits fondamentaux.

Les règles qui définissent l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice auront un impact direct sur les droits des citoyens. Il est donc essentiel que, dans leur application, l'Union garantisse qu'elles respectent totalement les droits de l'homme comme les libertés fondamentales.

Les moyens d'atteindre cet objectif ont fait l'objet de longs débats au niveau communautaire. La situation résultant de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam rend cette discussion d'autant plus urgente. Il n'est pas satisfaisant qu'à quelques semaines de cet événement nous soyons incapables de savoir précisément en quoi consistent les règles élaborées dans le cadre de l'accord de Schengen, qui doivent pourtant devenir réglementation communautaire.

De nouvelles initiatives dans ce domaine, comme celle suggérant l'adoption d'une **charte européenne des droits fondamentaux**, sont d'ores et déjà à l'étude. Élaborer une charte telle que celle-ci est une œuvre de longue haleine. C'est pourquoi je proposerais une autre voie: une disposition supplémentaire au traité, stipulant que les institutions de l'Union respectent toutes les conventions sur les droits de l'homme ratifiées soit par tous les États membres, soit par la majorité d'entre eux.

Ceci clarifierait la situation actuelle, mal définie, vis-à-vis du respect des droits de l'homme au niveau européen.

Par ailleurs, il serait très important que les citoyens européens soient dûment informés des possibilités de recours prévues au niveau national par la législation communautaire. Dans une société régie par le droit, les tribunaux constituent, bien entendu, le principal moyen de faire appliquer la loi. A l'heure actuelle, il n'existe pourtant aucune disposition destinée à informer le citoyen du rôle vital joué par les tribunaux nationaux en matière de défense de la réglementation communautaire, notamment dans le domaine des droits de l'homme.

De plus, les médiateurs nationaux et régionaux et les institutions exerçant des fonctions semblables, telles que les commissions parlementaires des pétitions, devraient être également informés de leur mission d'aide aux citoyens en cas de litige avec une administration portant sur une question de droit communautaire, y compris en matière de droits de l'homme. Chaque État membre devrait être dans l'obligation d'assurer que son système juridique comporte une entité non judiciaire appropriée, à laquelle les citoyens pourraient avoir recours. Jusqu'à présent, de telles institutions existent au niveau national dans tous les États membres sauf en Italie, où une proposition de loi est encore en attente de vote au Parlement.

Nous devons profiter des chances qu'offre le traité d'Amsterdam de rapprocher l'Union européenne de ses citoyens. Mais il ne faut pas négliger pour autant les obstacles et dangers potentiels que présentent pour nous tous ses nouvelles dispositions, surtout en ce qui concerne l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

<p><i>1. Droits fondamentaux, citoyenneté et coopération judiciaire civile</i></p>

Mme Brigitte ERNST
Amnesty International

Je vous remercie au nom d'Amnesty International ainsi qu'au nom de la Fédération Internationale des Ligues de Droit de l'Homme, qui s'associe à cette intervention, de nous avoir invités à cette Conférence Interparlementaire: les ONG n'ont pas souvent l'occasion de pouvoir faire entendre leur voix de cette manière et aussi en avance par rapport à l'événement final, qui sera le sommet de

Tampere.

Nous comptons particulièrement sur le Parlement européen, maintenant que le Parlement européen est plus fort, pour maintenir dans le futur le rôle de référence, qu'il a joué en ce qui concerne les droits de l'homme.

J'ai deux messages:

1. Au lendemain d'Amsterdam et à la veille de l'élargissement de l'Union européenne, ne négligez pas les acquis du Conseil de l'Europe;
2. La politique des droits fondamentaux de l'Union européenne ne peut pas s'élaborer dans un cadre intergouvernemental classique.

Nous sommes à un moment très important. Amsterdam va augmenter les compétences de l'Union européenne et du Parlement européen dans des domaines qui sont très sensibles pour la protection des droits individuels. L'élargissement va augmenter l'ère géographique de l'Union européenne bien au delà de celles que nous connaissons maintenant. La protection des droits humains reste un défi compte tenu de ces deux éléments.

Ne négligez pas le Conseil de l'Europe. La Convention européenne des droits de l'homme existe depuis près d'un demi siècle. La Cour de Strasbourg est un instrument exceptionnel pour la protection des droits de l'homme. Elle assure un contrôle externe de la protection des droits de l'homme par rapport aux États nationaux, mais aussi par rapport à l'Union européenne et elle permet l'accès à la justice aux personnes qui ont à se plaindre d'une violation des droits de l'homme par les États nationaux. Pour nos organisations l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux propre à l'Union européenne est un pas en avant important, mais elle doit se faire à trois conditions:

- Elle ne doit pas exclure l'accession à la Convention européenne des droits de l'homme par l'Union européenne, même si nous sommes bien conscients que celle-ci nécessite une
- révision des Traités. Pour nous cette accession reste une priorité.
- Elle doit être complémentaire par rapport aux instruments internationaux existants. La Charte de l'Union européenne ne doit pas abaisser le niveau de protection des droits de l'homme. Dans ce domaine nos organisations seront particulièrement vigilantes. Nous n'accepterons aucun compromis. Pour nous, l'accord sur une Charte européenne des droits fondamentaux doit absolument se faire au niveau de protection le plus élevé. On ne peut pas marchander la protection des droits de l'homme et la Charte ne doit représenter aucun pas en arrière; elle ne doit représenter que des pas en avant;
- Cette Charte est positive et sera l'occasion d'assurer une meilleure protection des droits sociaux. Amnesty International est essentiellement spécialisé dans la protection des droits civils et politiques. Nous nous associons aux ONG sociales pour assurer également à travers la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne une meilleure protection des droits économiques et sociaux.

Dernier point: la Charte ne doit pas interférer avec les mécanismes de surveillance ou de contrôle judiciaire existants mais bien les compléter. Ce sera très important de bien penser le rôle de la Cour de justice et le rôle de la Cour de Strasbourg. Luxembourg et Strasbourg doivent coopérer et veiller à ce que leurs mécanismes juridictionnels puissent s'emboîter l'un dans l'autre et non pas se concurrencer.

La Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne ne peut pas être élaborée dans un cadre intergouvernemental classique comme l'ont été jusqu'à présent les textes fondateurs. La Charte doit se baser d'abord sur la plus large consultation possible des citoyens, des organisations non gouvernementales, du monde académique, des organisations intergouvernementales. Nous avons pris bonne note de l'intention de la Présidence allemande de lancer ce processus de consultation.

Nous avons également entendu la déclaration faite au nom de la Présidence finlandaise. Nous sommes très heureux de ces engagements politiques. Nous avons également noté l'engagement du Parlement européen à travers son rapporteur, M. Bontempi, qui est un spécialiste de cette question, puisque lors de la précédente législature il avait fait un excellent rapport sur l'accession de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme, dont il faut tenir compte aujourd'hui. Nous voudrions voir un geste concret de la volonté des gouvernements d'engager un processus de consultation sur la Charte. Cela fait 3 mois que la Présidence allemande a commencé et nous n'avons encore rien reçu. Enfin, nous pensons que le lieu naturel de finalisation de la Charte européenne des droits de l'homme doit se situer dans les Parlements: le Parlement européen bien sûr, mais également les Parlements nationaux.

**M. Giampiero ALHADEFF,
président de la plate-forme des ONG sociales européennes**

Je m'exprime au nom de la plate-forme des ONG sociales européennes, qui réunit vingt-cinq grands réseaux et fédérations œuvrant dans le domaine social et représentant de nombreuses ONG dans toute l'Union. Nous regroupons, par exemple, le Lobby européen des femmes, le Forum des Migrants, le Réseau européen antipauvreté, le Forum européen des personnes handicapées, la Coface, les associations familiales, l'Alliance européenne pour la santé, SOLIDAR, et bien d'autres. Nous constituons une part importante d'un tissu d'interconnexions qui contribue à rapprocher l'Union et ses citoyens. Nous représentons plus de 100 000 groupes à travers l'Union, qui eux-mêmes rassemblent des millions de citoyens.

Nous avons mis en place une collaboration consultative étroite avec la DG V de la Commission, avec le Comité économique et social et avec la commission des affaires sociales de ce Parlement. Nous coopérons aussi étroitement avec la Confédération européenne des syndicats; nous partageons avec cette dernière de nombreux centres d'intérêt et sommes engagés ensemble dans une campagne conjointe en faveur d'une déclaration européenne des droits de l'homme.

Un grand nombre de nos membres ont le sentiment que le processus d'intégration économique et commerciale s'est déroulé de façon trop rapide pour prendre suffisamment en compte la dimension sociale de cette intégration. Ils souhaitent que la monnaie et le marché uniques s'accompagnent d'une Europe sociale. Il ne s'agit pas uniquement d'idéalisme et de croyance en la justice et en l'égalité. Nos membres s'impliquent profondément dans leurs communautés locales et nationales, tout autant que dans le projet européen. Ils savent qu'en n'accordant pas à la dimension sociale l'importance qu'elle mérite, on ouvrira la porte aux nationalismes étroits, aux extrémismes et à la xénophobie.

Je désire attirer votre attention sur deux questions, celle de la création d'une déclaration des droits de l'homme européenne et celle du rôle des ONG au niveau européen. En 1996, la DG V a commandé un rapport à un comité des Sages dirigé par Maria Lourdes Pintasilgo. En substance, ce

comité avait la charge d'examiner ce qui pourrait advenir de la Charte européenne des droits fondamentaux des travailleurs, en relation avec la Conférence intergouvernementale alors en cours. Le comité a élargi le champ de son rapport parce qu'il sentait que l'Europe se trouvait en danger beaucoup plus grand qu'elle ne le pensait et que le "déficit social" était lourd de menaces.

Les Sages poursuivaient en affirmant que l'Europe ne peut se construire ni sur le chômage, ni sur l'exclusion sociale, ni sur un sens inadéquat de la citoyenneté. L'Europe sera une Europe pour tous, ou ne sera pas. Le traité d'Amsterdam va, dans une certaine mesure, dans le sens de cette opinion, mais pas suffisamment selon nous et selon de nombreuses autres personnes. Les articles 13 sur la discrimination et 136 et 137 sur l'exclusion sociale du chapitre sur l'emploi constituent d'importantes avancées. La Commission va bientôt publier des communiqués sur la discrimination et sur l'exclusion sociale et il nous tiendra bien entendu à cœur de commenter ces travaux.

Nous avons été déçus que le traité d'Amsterdam ne réponde pas à une grande part de nos attentes, mais avons récemment eu de nouvelles raisons d'être optimistes, lorsque la Présidence allemande a accordé une importance prioritaire au problème des droits fondamentaux.

Le rapport Simitis arrive, lui aussi, à point nommé. Commandé par la DG V, il devrait paraître d'un jour à l'autre. Mais peut-être la crise de ces dernières semaines suscitera-t-elle la volonté politique nécessaire pour une attitude plus responsable et pour une initiative courageuse en matière de droits fondamentaux.

Le comité des Sages observait qu'en ce qui concerne les traités sur l'Union européenne, il n'est pas encore possible de parler d'une véritable structure dans le domaine des droits sociaux, mais plutôt de mesures ponctuelles et fragmentaires et que les droits sociaux sont définis en dehors du cadre des traités. Cette situation mérite qu'on s'y attache. Les six prochains mois seront capitaux dans l'avancée de ce débat.

Le comité des Sages soutenait l'idée que les droits de l'homme, sociaux, civils, civiques et politiques sont indissociables. La plate-forme et la Confédération européenne des syndicats partagent cette opinion.

Le rapport du comité des Sages comporte deux éléments-clés sur lesquels je souhaite attirer votre attention.

Tout d'abord, il distingue les droits qui devraient prendre immédiatement effet et ceux qui constituent davantage des objectifs à atteindre.

Ces huit droits sont les suivants:

- égalité devant la loi;
- abolition de toute forme de discrimination;
- égalité entre hommes et femmes;
- liberté de circulation;
- droit de choisir un système d'enseignement ou de formation ou d'exercer une profession sur tout le territoire de l'Union;
- droit d'association et de défendre ses droits;
- droit à la négociation et à l'action dans l'entreprise.

Les objectifs à atteindre étaient représentés par une série de droits inclus dans le modèle social

européen, tels que le droit à l'instruction et à la formation continue, le logement, le travail et la santé.

Selon le comité des Sages, ces objectifs ne pouvaient s'envisager qu'à la condition préalable qu'il soit stipulé dans le traité que chaque État membre fixe un revenu minimum.

La question de ces droits soulève d'importants problèmes de subsidiarité, mais nous pensons que ceux-ci doivent trouver leur solution pour que le projet européen reflète les préoccupations du citoyen.

Selon nous, toute modification future du traité devra en priorité établir ces droits, fixer des normes minimales s'appliquant dans l'ensemble de l'Union et mettre en place un système d'évaluation et de suivi des progrès dans ce domaine.

Notre action en faveur des droits des citoyens européens ne doit pas nous faire oublier ceux des ressortissants de pays tiers vivant dans l'Union. Nous accueillons donc avec satisfaction les mesures concernant la liberté de circulation proposées par M. Bontempi. Nous apprécions particulièrement votre suggestion d'une base de droits civils et politiques pour ces personnes. Mais pour nous, de telles mesures devraient aller plus loin: nous souhaiterions que soient également définis les droits élémentaires des personnes qui sont entrées sur le territoire de l'Union ou qui y demeurent sans être pourvus des papiers nécessaires. Nous savons qu'il s'agit là d'un sujet difficile. Mais ma propre ONG a révélé les conditions proches de l'esclavage que subissent les migrants dits « clandestins »; celles-ci ne sauraient être tolérées dans une démocratie civilisée et ce problème ne peut se traiter uniquement par un surcroît de mesures de police et de contrôles aux frontières.

Nous espérons que ces considérations seront reprises par la Présidence allemande et examinées de nouveau lors du sommet de Tampere. La plate-forme, en collaboration avec la Confédération européenne des syndicats et d'autres acteurs de la société civile, tels que le Forum permanent pour la société civile, demandera avec insistance une charte des droits, portant sur des droits exécutoires stipulés par le traité. Et elle n'y voit pas un document de plus, quelle que soit son importance.

Finalement, je conclurai sur un autre point qui nous tient à cœur. Le rôle des ONG est reconnu dans la Déclaration 23 du traité de Maastricht et dans la Déclaration 38 du traité d'Amsterdam. Le comité des Sages a insisté pour que le Conseil fasse figurer dans le traité une disposition expresse concernant les organisations ou fondations à but non lucratif. Nous souhaitons nous aussi que cette reconnaissance soit inscrite dans le traité, mais cette opinion n'a pas rencontré l'assentiment du Conseil.

Les ONG représentent pourtant une composante importante d'une société civile organisée et, en tant que telle, ont apporté de substantielles contributions au projet européen. C'est pourquoi nous menons une campagne active pour que toute future révision du traité remédie à cette lacune.

Les changements n'exigent pas tous une révision du traité. La CES et la plate-forme examinent activement les avancées qui pourraient se réaliser avant toute révision et seront en mesure de soumettre, dans les mois qui viennent, des propositions concrètes.

Par ailleurs, d'autres améliorations peuvent résulter de l'action de ce Parlement. Des représentants des ONG dans les domaines du développement, du social, des droits de l'homme et de l'environnement ont entamé une collaboration et vous ne serez pas étonnés d'apprendre que, pour eux, nos relations avec les institutions européennes, notamment avec cette assemblée, ne demandent

qu'à progresser.

Nous pensons que le Parlement devrait établir avec la société civile et avec les ONG des relations moins ponctuelles, s'inscrivant dans un cadre plus structuré. En effet, la consultation de la société civile est un processus et non une suite d'événements sans rapport les uns avec les autres.

Le CES, sous les auspices de sa nouvelle présidente, Beatrice Rangoni Macchiavelli, fait campagne en faveur d'une convention sur la société civile, à laquelle nous prendrions part. Nous pensons et espérons qu'il en ressortira des propositions concrètes, mais même d'ici-là, le comité des présidents de cette assemblée souhaitera peut-être examiner sérieusement comment la position de la société civile peut être soutenue et renforcée au sein du Parlement. Nous sommes prêts à dialoguer et avons des propositions concrètes à mettre sur la table.

Nous défendons aussi ce dossier auprès du Conseil et de la Commission.

Madame la présidente, je voudrais vous remercier pour l'opportunité que j'ai eue de m'adresser à vous, et remercier votre commission pour sa position ferme sur l'indivisibilité des droits de l'homme, à l'égard de toutes les personnes vivant dans l'Union européenne.

M. Virgilio DASTOLI,
Forum permanent de la société civile

Le Forum Permanent de la société civile a été créé au mois de septembre 1995 à l'initiative du Mouvement européen international qui est présidé par M. Mario Soares. C'est un forum qui rassemble une centaine d'organisations non gouvernementales et qui a travaillé pendant toute la période de la Conférence Intergouvernementale qui a abouti au Traité d'Amsterdam. Notre jugement sur ce Traité est plutôt une déception, parce que toute une série de demandes de la société civile n'ont pas été reprises dans le Traité. En ce qui concerne la citoyenneté, il s'agit pour l'instant d'une sorte de coquille vide qu'il faut remplir.

Nous appuyons largement les propositions et les idées de votre commission, décrites notamment dans le rapport de M. Bontempi en ce qui concerne la Charte des droits fondamentaux. M. Bontempi a rappelé la faiblesse de la volonté politique. Cette faiblesse se manifeste par le fait que l'Union européenne n'a pas encore adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme et que la Charte sociale n'a pas encore été ratifiée.

La question de la Charte ne peut pas être séparée de la nécessité d'une révision profonde des Traités de l'Union européenne qui doit achever un système démocratique. Cette révision doit comprendre un renforcement de la politique commune, notamment pour faire face au chômage, à la précarité et à l'exclusion sociale. Un droit fondamental des citoyens est de participer activement à la vie économique et sociale.

Cette Charte doit être une Charte des droits positifs: elle doit être inscrite dans les Traités. Elle doit être élaborée à travers une procédure démocratique, qui doit engager en même temps le Parlement européen et les Parlements nationaux, ainsi qu'un dialogue avec la société civile. L'élaboration de la Charte ne peut pas être séparée de la révision des Traités; il faudra établir une chronologie. La mise en œuvre de cette Charte doit être faite selon la méthode communautaire. Nous avons élaboré notre propre texte de Charte des Citoyens européens, c'est une contribution au travail du Parlement

européen et de la société civile. Nous avons décidé avec la Plateforme Sociale et la Confédération européenne des Syndicats de discuter ensemble des éléments fondamentaux de cette Charte et nous sommes prêts à collaborer avec le Parlement européen. Nous organiserons à Tampere une Convention de la Société civile sur le thème "Citizens agenda 2000" qui reprendra les thèmes qui seront discutés au Conseil européen de Tampere.

**M. Jan NIESSSEN,
Migration Policy Group**

Il m'a été demandé de m'exprimer brièvement sur l'article 13 du nouveau traité, consacré à la lutte contre la discrimination. J'étudierai en particulier les dispositions relatives aux discriminations liées à la race, à la couleur de peau, à la religion et autres convictions. A l'heure où l'Union européenne met en place un espace de liberté, de sécurité et de justice, se pose la question de savoir à qui celui-ci s'appliquera. Pour nous, il y a dans l'Union trop de personnes qui ne peuvent exercer ces droits; le racisme qui prévaut les empêche de circuler librement d'un pays à l'autre. Pour nous, il est nécessaire que la lutte contre la discrimination pour cause de race, d'origine ethnique, de couleur de peau ou de religion s'effectue selon une approche européenne. Depuis longtemps déjà, nous sollicitons l'Union européenne pour qu'elle établisse une directive. Jusqu'à la ratification et l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, les institutions européennes affirmaient qu'il n'existait pas de compétence clairement définie à cet égard. Nous les avons encouragées à invoquer l'article 235, qui n'a pas semblé satisfaisant. Le traité d'Amsterdam va changer ceci du tout au tout. L'article 13 du nouveau traité permettra aux institutions européennes d'agir. Nous sommes bien conscients que le Parlement européen et la Commission européenne ont amplement débattu de ces questions au cours de ces dernières années. Le commissaire Flynn a annoncé qu'il lancera avant l'été deux propositions importantes, à propos de directives favorisant la lutte contre la discrimination raciale.

Enfin, voici un appel aux membres des parlements nationaux: nous sommes bien conscients du fait que la Commission est extrêmement déterminée à lancer ces directives. Le Parlement européen soutient ces initiatives, mais il faut bien entendu tenir compte de la fameuse clause d'unanimité prévue par le traité. Nous appelons les parlements nationaux à appuyer les nouvelles dispositions auprès de leurs gouvernements respectifs. Nous accordons entière confiance à la Commission et au Parlement, mais pas à tous les États membres. Nous espérons persuader les parlements nationaux, par un dialogue intensif, d'adopter ces mesures législatives contre la discrimination raciale, si possible dans un délai d'un an.

2. <i>La coopération judiciaire</i>
--

**M. Dieter FRISCH,
Transparency International**

Transparency International (TI) est la seule organisation non-gouvernementale d'envergure internationale à s'occuper uniquement de la lutte anticorruption, qui constitue un des aspects de la lutte contre le crime organisé.

La méthode de TI ne consiste pas à examiner et à clouer au pilori des cas individuels mais à agir pour changer les règles d'un jeu dans lequel lois, réglementations et pratiques continuent de tolérer ou

d'encourager la corruption. À l'origine, cette question ne recevait pas toute l'attention nécessaire. L'argument de la subsidiarité fut également avancé, lequel ne s'applique pourtant pas dans ce contexte, parce que l'action sur le plan national n'y est pas efficace. En outre, cette action serait discriminatoire pour les entreprises d'un pays dont le gouvernement serait seul à œuvrer contre la corruption pendant que ses concurrents du pays voisin seraient épargnés. La subsidiarité renvoie donc automatiquement à un niveau supérieur, que ce soit celui de l'Union ou de l'OCDE.

En novembre 1995, TI a déposé devant les institutions européennes un mémorandum qui essayait de montrer ce qui pouvait être entrepris dans ce domaine. Il ne se portait pas uniquement sur les aspects du droit pénal, relevant du troisième pilier, mais aussi sur divers domaines qui appartiennent en grande partie au « pilier communautaire » du Traité et pour lesquels il existe des possibilités d'action nettement plus étendues. La déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des fonctionnaires étrangers, l'octroi des marchés publics, les mesures visant à promouvoir les exportations, en sont autant d'exemples.

Sous l'entière responsabilité de Mme Gradin, la Commission a ensuite adressé en mai 1997 au Conseil et au Parlement une communication ⁹, qui exposait le problème dans toute son ampleur. M. Bontempi a de son côté collaboré à un rapport essentiel, adopté en octobre 1998 ¹⁰. Il a créé une coopération basée sur la confiance avec notre ONG.

Dans l'ensemble des mesures, l'harmonisation du droit pénal joue un rôle central. La corruption à l'étranger doit être considérée comme un délit, au même titre que la corruption à l'intérieur des frontières. Ce devrait être une évidence au sein de l'Union européenne, mais ce n'est pourtant pas le cas. C'est pourquoi la Convention ¹¹, signée par les 15 États membres en mai 1997, et qui a fait de la corruption active et passive un délit dans l'espace communautaire, revêt une signification cruciale. Elle devrait être ratifiée de toute urgence et intégrée au droit pénal, processus que seule la Finlande a pour l'instant mené à bien, documents de ratification à l'appui. D'autres États membres ont déjà beaucoup progressé. Il est néanmoins regrettable qu'une convention de l'OCDE portant sur un thème similaire ¹², et adoptée ultérieurement, soit entrée en vigueur dès février 1999. On peut à juste titre s'interroger sur les raisons qui font que la législation est parfois plus longue et plus laborieuse à mettre en œuvre dans le cadre communautaire que dans celui de l'OCDE.

Dès lors que la corruption à l'extérieur des frontières est considérée comme un délit, un ensemble de règles et de pratiques apparaissent sous un jour différent:

- Le dégrèvement fiscal des pots-de-vin doit définitivement disparaître, au risque de rendre les fonctionnaires de l'administration fiscale complices d'un délit.
- Les institutions d'assurance-crédit à l'exportation doivent se demander si elles peuvent continuer à couvrir sans hésiter la totalité de la valeur d'un contrat, y compris les 20 % identifiables qui vont aux pots-de-vin, ou si elles doivent repenser leur stratégie. Un court mémorandum sur ce thème a été remis à la Commission.

⁹ communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une politique anti-corruption de l'Union (COM(97)192 final du 21.5.1997)

¹⁰ résolution du PE, du 6 octobre 1998, JOC 328 du 26.10.1998

¹¹ acte du Conseil, du 26 mai 1997, établissant la convention établie sur la base de l'article K.3, paragraphe 2, point c) du TUE, relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'UE (JOC 195 du 25.6.1997)

¹² convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (21.11.1997)

- Un auditeur devra lui aussi se demander à qui signaler à l'avenir les cas de fraude ou de corruption découverts lors de l'analyse des comptes d'une entreprise.
- Sur les marchés internationaux, il faudra prendre des dispositions pour prévenir la corruption et adopter des clauses spécifiant les sanctions applicables.
- La lutte contre la corruption doit occuper une place importante dans le programme européen d'aide aux pays en développement et en transition.

D'une manière générale, ces mesures ne devraient pas couvrir uniquement le droit pénal et le domaine juridique, mais s'appliquer à tous les secteurs touchés par la modification du droit pénal. TI continuera à lancer des rappels à l'ordre, à faire pression, à soumettre des propositions et à suivre de près les indispensables évolutions dans ce domaine.

**M. Orlando ALFONSO,
Président de MEDEL, Association des Magistrats européens
pour la démocratie et les libertés**

L'Association des Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL), se compose de magistrats de l'Union européenne, d'Europe Centrale et Orientale.

MEDEL a organisé plusieurs colloques: le premier, il y a environ deux ans, à Bruxelles, traitant du crime organisé; le deuxième relatif à l'espace judiciaire européen en matière pénale, qui s'est tenu à Paris en collaboration avec l'École de la magistrature française et l'Université de Trier, et enfin, le troisième, qui s'est déroulé également à Paris, sur la justice civile en Europe.

Il est nécessaire d'établir une coopération judiciaire immédiate et directe entre les différents pouvoirs judiciaires européens. Il est extrêmement important que le contrôle actuellement institué au niveau de certaines instances, dont Europol, puisse également être exercé par un pouvoir judiciaire indépendant.

La création de nouvelles garanties d'indépendance du pouvoir judiciaire est une question fondamentale dans le passage d'une phase de coopération judiciaire à un espace judiciaire européen commun.

**M. Renaud VAN RUYMBEKE,
Juge de l'appel de Genève**

Le constat que nous avons fait il y a trois ans lors de l'appel de Genève est toujours le même: la criminalité organisée supporte bien qu'il y ait de nombreux paradis fiscaux, bancaires et judiciaires. Il est très aisé aujourd'hui pour n'importe quel trafiquant de drogue de s'adresser à une fiduciaire de Genève qui lui fournira une société panaméenne et qui ouvrira des comptes à Jersey. Ce qui est faisable pour un trafiquant en très peu de temps, demandera 10 ou 15 ans au juge pénal, qui va essayer de remonter les filières, et encore certains états ne répondent même pas à ses demandes. Voilà la réalité.

Trois voies paraissent possible. La première: une harmonisation des législations. On pourrait également envisager une unification du droit des sociétés. On pourrait créer un registre européen public des sociétés, qui permettrait de connaître les comptes sociaux et d'en connaître les véritables

dirigeants.

Deuxième axe de réflexion: la création de l'espace judiciaire européen. L'Europe a créé la libre circulation des capitaux, des marchandises et des personnes. Les seuls qui connaissent encore des frontières sont les juges pénaux. Il existe le besoin de créer cet espace avec plusieurs axes simples, permettant en premier lieu une transmission directe de juge à juge, permettant également au juge d'un état de se transporter dans un autre état et d'y procéder à des investigations sans aucune entrave. Il faudrait que le secret bancaire ne soit pas opposable au juge pénal.

Troisième voie: pour lutter efficacement contre le crime organisé, il faudrait une unité européenne qui soit en charge de cette lutte, qui puisse à la fois collecter des informations, fournir une assistance au juge national et disposer de moyens propres d'investigation sur l'ensemble du territoire européen.

Tant qu'on ne prendra pas des mesures de ce type, la lutte contre la criminalité organisée restera lettre morte.

**M. Sandro CALVANI,
représentant auprès des institutions européennes
du Bureau pour le contrôle des drogues et la prévention
du crime des Nations Unies (ODCCP)**

Élaboration d'une convention internationale contre la criminalité organisée transnationale

Parmi les priorités de l'ONU et dans le cadre des activités du Bureau figure l'amélioration des instruments dont dispose la communauté internationale pour combattre la criminalité organisée internationale. Une importance toute particulière est actuellement accordée à la lutte et à la prévention contre la traite des migrants, des femmes et des enfants, contre le trafic des armes à feu et les munitions ainsi que leur fabrication, et contre la corruption.

Lors de l'assemblée générale de décembre 1997, en réponse aux nouveaux défis lancés par la criminalité organisée transfrontalière, les États membres ont décidé de commencer par mettre en place une convention des Nations unies contre la criminalité organisée transnationale. Cette convention devrait fournir un cadre légal permettant d'harmoniser les différents systèmes juridiques et de souligner l'importance d'un instrument à caractère obligatoire destiné à surmonter les problèmes que posent traditionnellement la coopération internationale et l'assistance mutuelle. Le texte de cette convention devrait être soumis à l'Assemblée générale de l'an 2000.

Nouvelles initiatives: élaboration de trois programmes à l'échelle mondiale

Le Centre, conjointement avec son organisme de recherche, l'Institut interrégional de recherche des Nations unies sur la criminalité et la justice, située à Rome, a mis au point des propositions pour trois programmes d'ensemble destinés à traiter les problèmes qui préoccupent particulièrement aujourd'hui les services internationaux chargés de l'application de la loi et de la justice.

Le **Programme mondial contre la corruption** apportera une coopération technique à un groupe de pays en développement. Il y sera effectué une analyse des problèmes et des mesures actuellement employées pour y remédier. L'assistance fournie à ces pays comportera l'introduction de mécanismes destinés à contrôler les appels d'offres du secteur public et les transactions commerciales, afin d'y promouvoir des politiques anticorruption.

Le **Programme mondial contre la traite des êtres humains** est destiné à combattre l'introduction clandestine des migrants, ainsi que la traite des femmes et des enfants. Dans plusieurs pays, des projets seront mis en œuvre sur le terrain pour évaluer l'efficacité de mesures prometteuses comme l'instauration de nouvelles structures de collaboration entre les services de police et d'immigration, les services judiciaires et les organismes d'aide aux victimes, tant au niveau national qu'international, établissant un lien entre pays d'origine et pays de destination.

Le troisième programme, consacré aux **Études globales sur la criminalité organisée**, aura pour but d'évaluer au niveau international la dangerosité et les tendances des organisations criminelles, en mettant l'accent sur la prévision de l'évolution et de la stratégie de ces organisations, de façon à faciliter la mise en place de mesures préventives. Ce programme donnera lieu à un rapport mondial semestriel sur la criminalité organisée.

Programme mondial contre le blanchiment d'argent

Le Programme global contre le blanchiment d'argent est un projet de recherche et d'assistance entrant dans le cadre de l'Office des Nations unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (OCDPC). Il a trois principaux objectifs:

- a) favoriser la coopération: formation, mise en place d'institutions et encouragement de la prise de conscience;
- b) comprendre le phénomène du blanchiment d'argent: recherche et analyse;
- c) rendre l'application de la loi plus efficace.

La finalité de ce programme est d'accroître l'efficacité de l'action internationale contre le blanchiment d'argent en proposant une assistance technique complète aux États membres qui en feront la demande.

3. *Libre circulation des personnes, asile et immigration*

M. Raymond HALL, représentant régional du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

L'ouverture traditionnelle de l'Europe occidentale aux victimes de persécutions a une longue histoire. En accordant le droit d'asile, les États européens ont démontré leur engagement en faveur d'une société démocratique et des droits de l'homme.

C'est en Europe que la Convention de 1951 trouve ses origines. La législation internationale sur les réfugiés doit beaucoup aux principes et pratiques peu à peu développés et améliorés par les États européens.

Jusqu'au début des années 1980, le nombre de demandeurs d'asile arrivant en Europe est demeuré assez stable, ne dépassant pas 100 000 par an. Environ 70 % d'entre eux venaient d'Europe de l'Est. Pour la plupart, ils obtenaient rapidement le droit d'asile et s'intégraient sans difficulté. Mais, vers le milieu de cette décennie, la situation a changé. En 1986, le nombre moyen de candidats avait presque doublé, atteignant 300 000 en 1989.

En 1992, le nombre de demandeurs d'asile atteignit le chiffre record de 700 000 personnes environ. Le problème des réfugiés s'était alors compliqué en raison d'une croissance mondiale des flux migratoires. En quête d'opportunités, de plus en plus de migrants voulaient le droit d'asile. Dans ce contexte de complexité croissante, les politiques officielles, de même que les opinions publiques, éprouvaient des difficultés à distinguer les réfugiés fuyant les persécutions et les migrants quittant leur pays dans l'espoir d'une meilleure situation économique. C'est pourquoi la tendance ne fut plus à la protection des réfugiés mais à l'exclusion et au contrôle.

L'an dernier, le nombre total de demandeurs d'asile en Europe se situait autour de 366 000, ce qui représentait environ la moitié du maximum atteint en 1992, et une faible proportion du nombre de demandeurs d'asile au niveau mondial. Environ 40 % des demandes d'asile en Europe déposées en 1998 émanaient d'Européens, en majorité des Albanais du Kosovo et des Kurdes de Turquie,

reflétant deux des plus difficiles problèmes de droits des minorités auxquels l'Europe ait à faire face. C'est une triste réalité, mais l'Europe d'aujourd'hui continue à être une région du monde massivement productrice de réfugiés.

La question des persécutions et de l'exil se pose de façon aussi aiguë en cette décennie qu'à l'époque de la Guerre froide. La nature du problème, la perception qu'en ont les États d'accueil, leur attitude à cet égard et leurs intérêts politiques ont connu d'importants changements. L'effondrement du rideau de fer a cédé la place à un monde dans lequel les flux de réfugiés se sont intensifiés et risquent de continuer à le faire. Les déplacements forcés sont, plus que jamais, le produit de conflits internes virulents, alimentés par des tensions nationalistes, ethniques ou communautaires. Les victimes, souvent d'attaques délibérées, sont des civils désarmés, en majorité des femmes et des enfants, qui représentent plus de 70 % des réfugiés du monde entier.

Les gouvernements d'Europe comme ceux d'autres continents ont pris des mesures pour renforcer leurs frontières et se montrent aujourd'hui de plus en plus réticents à assumer le coût de l'asile. Par ailleurs, ils ne sont pas parvenus à développer des stratégies et des politiques cohérentes pour surmonter le problème des flux de réfugiés.

Bien que les États de l'Union européenne accordent toujours leur protection à un nombre considérable de réfugiés, le droit d'asile est de plus en plus menacé en Europe. En effet, la crainte de flux migratoires non maîtrisés a encouragé les États, de façon soit individuelle, soit collective, à adopter de nombreuses mesures de contrôle et de dissuasion. Plutôt que de mettre en place des outils permettant de distinguer avec précision les personnes requérant une protection internationale des immigrants indésirables, ils ont employé des instruments assimilant grossièrement ces deux catégories de personnes. Ceci ne se vérifie pas qu'en Europe: ce qui survient ici a un effet immédiat et d'une portée considérable sur le reste du monde. Quand le droit d'asile est menacé en Europe, il l'est sur toute la planète.

Trois problèmes préoccupent tout particulièrement le HCR:

Premièrement, diverses mesures ont été adoptées pour maintenir les demandeurs d'asile potentiels dans leur pays ou dans des pays de transit, sans tenir compte de leur besoin de protection. Ces mesures consistent, notamment, en visas obligatoires, sanctions affectant les transporteurs, affectation de fonctionnaires de l'immigration dans les pays étrangers en vue de présélectionner des passagers, et assistance financière aux pays tiers pour qu'ils renforcent leurs contrôles aux frontières. Il est clair que de telles politiques ont pour objectif principal de s'attaquer à l'immigration illicite, mais leur application sans discernement s'est effectuée au détriment de la protection des réfugiés.

Deuxièmement, des mesures complémentaires ont été prévues vis-à-vis des personnes réussissant à franchir ce « cordon sanitaire ». Parmi ces mesures figurent les accords de réadmission; une politique dite de « premier pays d'asile sûr », dépourvue de critères pertinents de sécurité et de moyens d'assurer une véritable protection; ou encore des dispositions visant à dissuader les candidatures manifestement non fondées, en imputant au demandeur d'asile une trop lourde charge de la preuve. D'autres mesures de dissuasion, adoptées au niveau national dans certains États, consistent à réduire les avantages sociaux accordés aux demandeurs d'asile, à refuser l'accès aux structures d'accueil et à recourir à la détention.

Troisièmement, il se manifeste une tendance à limiter la portée de la Convention de 1951 tant au niveau national qu'euro-péen, par une interprétation réductrice de la définition du réfugié. L'année

dernière, seuls 11 % des candidats à l'asile en Europe ont été admis en tant que réfugiés aux termes de cette convention. Si certains États accordaient à une proportion beaucoup plus large de demandeurs l'autorisation de rester, pour des motifs humanitaires, un grand nombre de personnes nécessitant véritablement un asile ne recevaient que des formes de protection moins importantes que celles garanties par la Convention ou se trouvaient face à un vide juridique qui, dans le meilleur des cas, leur évitait simplement d'être refoulées.

L'étude récente intitulée *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the Year 2000* (Montrer la voie par l'exemple: un agenda des droits de l'homme pour l'an 2000) et subventionnée par la Commission européenne conclut en substance que le traitement des demandeurs d'asile a fait l'objet d'une controverse politique particulière au sein des États membres de l'Union et constitue une question à l'égard de laquelle les normes en matière de droits de l'homme, qui représentent clairement une obligation légale pour l'UE, semblent être particulièrement menacées. On ne peut s'empêcher de se demander si l'Europe, à la veille du nouveau millénaire, a bien besoin de tels états de service. Et ceux-ci peuvent-ils s'accorder avec une Europe qui persiste à se considérer comme un champion des droits de l'homme ?

Une chose est sûre: l'approche européenne actuelle, qui donne la priorité au contrôle et à la dissuasion, n'est pas dans l'intérêt du demandeur d'asile. Elle n'a d'ailleurs pas pour autant donné de résultats notables par rapport aux problèmes de migration rencontrés par les États. En fait, elle a peut-être bien joué un rôle significatif dans l'émergence d'une industrie aussi rentable que néfaste et répréhensible: la traite des personnes humaines, qui représente un danger croissant pour des sociétés prétendant justement se protéger par des politiques migratoires restrictives.

La nouvelle phase d'harmonisation introduite par le traité d'Amsterdam doit, nous semble-t-il, clarifier la situation. Le nouvel élan donné à l'harmonisation des politiques d'asile européennes représente à la fois une chance et un danger: la chance d'assurer que l'Union européenne relève, de manière cohérente et fidèle à ses principes, le défi des déplacements forcés; et le danger que cette réponse européenne se fonde sur une perspective de contrôle qui rendra l'asile de plus en plus difficile pour ceux qui en ont besoin.

Le traité a créé un cadre pour le développement d'instruments de portée européenne qui instaurent une obligation légale dans les domaines relatifs aux aspects matériels et à la procédure du droit d'asile. Une « communautarisation » aboutira peut-être à une plus grande cohérence des politiques et des pratiques dans les États membres; mais on peut toutefois craindre que le processus de vote à l'unanimité pour l'adoption de mesures pendant la période transitoire de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité incite les États membres à opter pour le plus petit dénominateur commun en matière de protection des réfugiés. Et ce danger ne sera pas compensé par des dispositions prévoyant une supervision par la Cour européenne de Justice ni, au moins au départ, une supervision démocratique par le Parlement européen.

Il est à craindre, de plus, que face à la difficulté d'aboutir à un accord unanime sur des questions de fond prêtant à controverse, les dispositions du traité d'Amsterdam en matière d'asile ne soient dépourvues de sens; qu'elles se limitent à l'harmonisation de points de procédure dans le sens de l'intérêt des États, en excluant les aspects importants de la protection des droits des réfugiés. Cet appauvrissement potentiel de la question s'est récemment manifesté lors de débats à propos du projet de la Commission européenne sur la protection temporaire.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur imminente du traité d'Amsterdam et du sommet de

Tampere sur la justice et sur les affaires intérieures qui se tiendra à l'automne cette année, le HCR demande avec insistance à l'UE et à ses États membres d'adopter une approche stratégique du développement des politiques d'asile, fermement enracinée dans le principe du droit d'asile accordé aux personnes nécessitant une protection internationale. Le HCR espère voir la mise en œuvre d'une politique d'asile qui garantisse l'admission de chaque demandeur et des procédures rapides et justes de détermination de son statut, propres à établir une distinction entre les victimes de persécutions et les autres.

Pour y parvenir, il faudra une vision et un véritable leadership politique. Il est urgent d'apporter au débat sur le droit d'asile une nouvelle dimension politique; non pas, bien entendu, dans le sens d'une récente stratégie autrichienne qui prônait, de façon mal avisée, de remplacer une approche fondée sur les droits par une autre, reposant sur la discrétion politique mais, au contraire, dans le sens d'une délimitation de l'espace politique dans lequel une approche fondée sur les principes et sur la protection puisse s'ancrer, tout en garantissant les droits des demandeurs d'asile comme il convient. Sans un tel engagement, le processus légal prévu par le traité d'Amsterdam ne reposera sur aucune base correcte.

En ce qui concerne l'agenda défini à l'article 63 du traité d'Amsterdam et développé dans le plan d'action du Conseil et de la Commission, quelques remarques s'imposent.

Tout d'abord, il est d'une importance capitale d'aboutir à un accord sur les questions de fond et pas uniquement sur des points de forme ou de procédure. La convention de Dublin, malgré la contribution positive qu'elle a apportée en déterminant à quel État il incombe de traiter une demande d'asile, a illustré le risque qui existe à harmoniser des procédures sans compréhension commune des critères de validité d'une candidature. Selon les procédures définies à Dublin, les demandeurs peuvent être envoyés d'un pays où ils seraient reconnus en tant que réfugiés ou bénéficieraient d'une forme de protection complémentaire vers un pays où ce n'est pas le cas.

Pour mettre en place une stratégie d'asile cohérente et accordant la priorité à la protection, il faut être d'accord, au départ, sur **qui** a besoin de cette protection et sur le **contenu** et la **base juridique** de celle-ci. En l'absence de convergence sur ces questions fondamentales, il est difficile de comprendre comment d'autres domaines à harmoniser dans le cadre du traité d'Amsterdam peuvent faire l'objet d'un traitement efficace et recevoir un contenu significatif.

Du point de vue du HCR, une politique d'asile européenne harmonisée repose sur une interprétation commune de la définition du réfugié telle qu'elle est exprimée par la Convention de 1951. Cette interprétation doit, en outre, envisager toutes les formes de persécution, que celles-ci soient le fait d'un État ou d'un autre acteur, et reconnaître à leur juste mesure les persécutions perpétrées lors de nombreux conflits contemporains.

Il est clair, cependant, que même lorsque la Convention est correctement appliquée, toutes les victimes de violences ou de conflits ou autres personnes ayant un motif valable de demander protection n'entrent pas pour autant dans le cadre qu'elle définit. De nombreuses personnes exclues, à juste titre ou non, de son champ d'application ne reçoivent pas la protection qu'elles mériteraient de la part de divers États européens. C'est pourquoi nous saluons l'inclusion de formes de protection subsidiaires à l'agenda d'harmonisation d'Amsterdam et applaudissons les travaux récemment effectués par le Parlement européen à cet égard¹³. Il est toutefois nécessaire que les États membres

¹³ résolution du PE, du 10 février 1999, sur l'harmonisation des formes de protection complémentaires au statut de réfugié dans l'UE (rapporteur: Mme Michèle LINDEPERG, JOC 150 du 28.5.1999) – Annexe 2

s'accordent sur le champ d'application de la Convention de 1951, pour donner à ces mesures subsidiaires toute leur substance et leur signification. Il va sans dire qu'il serait inacceptable que de telles formes de protection complémentaires ne soient guère plus qu'un prétexte commode pour accorder une protection moindre aux victimes de persécutions répondant aux critères de reconnaissance en tant que réfugiés aux termes de la Convention.

Le statut défini par la Convention, de même que les formes de protection complémentaires, résultent d'une procédure déterminant la situation d'un individu. Mais l'étude individuelle des demandes d'asile peut s'avérer difficile à réaliser dans les cas de flux à grande échelle. Le HCR préconise alors le recours à la protection temporaire, solution pratique qui permet aux États de réagir, dans le respect des principes, à un vaste afflux de demandeurs d'asile, déplacés par des guerres ou par des violences généralisées, sans avoir nécessairement à suivre de procédures individuelles. La protection temporaire complète les mesures prévues par la Convention, en assurant que ses objectifs fondamentaux soient respectés, tout en suspendant provisoirement son application envers un ensemble d'arrivants particulier. Dans l'optique du rapport entre protection temporaire et Convention de 1951, le HCR considère qu'il devrait avoir un rôle consultatif obligatoire dans la définition des phases ou du terme de tout régime de protection temporaire. Il est en outre favorable à une base de droits tenant compte du fait qu'un grand nombre de bénéficiaires de la protection temporaire remplissent tous les critères du statut défini par la Convention. Le HCR soutient l'essentiel du projet soumis récemment par la Commission sur la protection temporaire et s'affirme particulièrement préoccupé par la tendance actuelle à éroder le régime de droits dans le cadre du processus de négociation intergouvernementale en cours.

A l'exception des cas de protection temporaire, l'octroi du droit d'asile doit se faire dans le respect de procédures permettant d'identifier correctement les demandeurs. Un système juste, efficace et accessible tend vers un objectif double: d'une part, identifier les personnes nécessitant une protection; d'autre part, distinguer celles qui n'en ont pas besoin et peuvent, en principe, rentrer dans leur pays d'origine ou de résidence habituelle.

Dans une grande partie de l'Union européenne, les procédures d'asile connaissent actuellement une crise. Des problèmes de capacité exigent une solution rapide. Le HCR pense toutefois qu'il y a moyen de raccourcir et de simplifier ces procédures, en particulier lors de la phase d'appel, tout en assurant le respect des garanties fondamentales.

Dans une optique de cohérence, l'Union européenne doit éliminer les disparités considérables que présentent la législation et la pratique en matière de procédures au sein de ses quinze États membres. Cela est indispensable pour garantir aux demandeurs d'asile des chances égales d'obtenir une protection dans tous les États de l'Union, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. C'est pourquoi le HCR salue le travail que vient d'effectuer la Commission en vue d'établir un cadre commun pour les procédures d'asile. Il considère que ce document constitue une base saine pour la mise en place d'une procédure unique en Europe et espère que cet effort continuera à bénéficier de la plus haute priorité. Il est nécessaire d'assurer un accès complet et sans entrave aux procédures d'asile et bien des notions, notamment celles de « pays tiers sûr » et de « pays d'origine sûr », doivent être revues, afin de ne pas empêcher cet accès aux personnes qui en ont besoin.

L'Europe doit continuer à assumer honnêtement la responsabilité d'identifier et de protéger les personnes nécessitant une protection internationale. Le problème européen de l'asile ou, plus largement, des migrations, ne saurait cependant se résoudre en Europe seulement. Et la solution n'est pas non plus d'élever des barrières. Toute stratégie efficace doit envisager les déplacements forcés

dans la totalité de leur processus, depuis leurs causes jusqu'à leur éventuelle solution. Il est sans aucun doute dans l'intérêt des États européens d'ancrer leur politique en matière d'asile et de migrations dans une approche plus vaste, qui englobe les questions de politique, de droits de l'homme et de développement dans les pays et régions d'origine. Il y a donc une certaine ironie à ce que l'Europe exprime son inquiétude à propos de l'arrivée massive de demandeurs d'asile en provenance de certaines régions, alors que les programmes du HCR s'y trouvent souvent à cours de financement, les fonds que leur apportent les institutions européennes connaissant aujourd'hui des réductions draconiennes.

Le HCR accueille avec satisfaction la récente initiative de la Présidence de l'Union européenne visant à développer des plans d'action globaux dans plusieurs régions, dont un nombre considérable de demandeurs d'asile sont originaires. Cette initiative constitue un pas vers une approche plus holistique du problème des déplacements de personnes. Nous sommes en outre heureux d'avoir été consultés dès le début de l'élaboration de ces plans. Nous pensons qu'une telle approche, si elle est conçue dans une perspective de protection, peut contribuer de manière significative à remédier aux causes de ces déplacements et, si nécessaire, à renforcer la protection dans les régions d'origine et de transit. Toutefois, il ne faut pas considérer qu'elle puisse se substituer à la responsabilité qui incombe à l'Europe d'assurer l'accueil des demandeurs d'asile.

En conclusion, à la veille de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'Europe se trouve face à un défi. Il dépend de l'Union européenne et de ses États membres d'assurer que les dispositions de ce texte en matière d'asile, plutôt que de renforcer les tendances des années 1990, redonnent à la protection des réfugiés l'importance qu'elle mérite, en harmonie avec les objectifs de liberté, de sécurité et de justice auxquels nous aspirons tous.

**M. Friso ROSCAM,
Conseil européen sur les réfugiés et exilés (ECRE)**

Je représente le Conseil européen sur les réfugiés et exilés (ECRE), qui regroupe, dans 25 pays d'Europe, près de 70 organisations non gouvernementales qui traitent des problèmes relatifs aux réfugiés le fait campagne pour l'application de politiques d'asile humaines, justes et globales.

Pour ECRE, 1999 est une année très importante, voire décisive pour l'orientation future de la politique d'asile au sein de l'Union européenne. Dans le traité d'Amsterdam et dans le plan d'action, l'Union européenne s'est fixé un calendrier de travail prometteur pour les années qui viennent; les États disposent désormais d'une chance unique d'envisager la politique d'asile de façon aussi créative que respectueuse des principes. Il faut adopter une vision à long terme ainsi qu'une position politique courageuse contre la xénophobie et les nationalismes extrêmes, capables de s'emparer si facilement d'un continent, tout développé et démocratique qu'il soit. Un organe de direction est également nécessaire pour gérer des sociétés de plus en plus diverses, qui devront se baser sur des notions de « frontières », de « communauté » et de « partage des responsabilités » nouvelles. Le sommet qui réunira en octobre 1999 à Tampere, en Finlande, les chefs d'État et de gouvernement, devrait constituer le point de départ d'un tel organe. Il ne s'agit pas seulement d'assurer une vie meilleure aux immigrants et aux minorités ethniques et raciales, ainsi qu'une protection aux réfugiés, mais aussi d'instaurer véritablement la liberté et la sécurité (et la prospérité) de toutes les personnes qui résident dans l'Union.

Lorsque la Conférence intergouvernementale de 1996-97 a lancé le processus qui devait s'achever

par la signature du traité d'Amsterdam, de nombreuses organisations non gouvernementales ont exprimé l'espoir qu'elle marquerait le début d'une nouvelle ère de responsabilité démocratique et juridique dans la prise de décisions en matière d'asile, au sein de l'Union européenne. Dans ce contexte, on peut interpréter le traité d'Amsterdam soit comme un moyen décevant de renvoyer à plus tard des réformes nécessaires, soit comme une étape importante vers leur réalisation. Ce qui est clair, c'est que le traité met les États membres devant l'impératif de développer, dans un délai bref, des instruments qui régiront l'existence de millions de migrants, demandeurs d'asile, réfugiés et autres ressortissants de pays tiers, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'Union.

La société civile a un rôle vital à jouer, en supervisant la mise au point de ces instruments communautaires et en y contribuant. Ce rôle a été juridiquement reconnu par la Déclaration n°17 du traité d'Amsterdam, relative à la consultation du HCR et des autres organisations internationales. Ceci donne l'occasion à la société civile d'exprimer ses opinions en cette année riche en défis à relever. Trois organismes, ECRE, le groupe « Politiques migratoires » et le Réseau européen contre le racisme viennent de réaliser conjointement un rapport intitulé *Guarding Standards – Shaping the agenda* à propos des conséquences de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam sur les politiques d'asile et d'immigration. Ces trois organisations y expriment leurs vues sur la façon dont les gouvernements pourraient appliquer le calendrier établi par le traité, dans le respect des droits de l'homme tels qu'ils sont définis à l'échelon international.

Notre rapport évoque aussi le plan d'action pour un espace de liberté, de sécurité et de justice, dans lequel le Conseil définit deux catégories de mesures, selon qu'elles doivent être adoptées dans un délai de deux ou de cinq ans. Nous pensons que cette échelle de priorités ne devrait pas être uniquement déterminée par des plans existants et le besoin de poursuivre les programmes de travail actuels à moyen terme, mais aussi par ce que les migrants, réfugiés ou membres de minorités ethniques vivant en Europe ressentent comme une nécessité particulièrement urgente. Cet élan institutionnel ne devrait pas prendre le pas sur l'opportunité, offerte par cette « période de transition », d'une réflexion innovante et d'un réexamen fondamental des politiques passées. Selon ce critère, nous considérons que les problèmes de définition du réfugié et les règles relatives aux formes complémentaires de protection devraient être traités dans un délai de deux ans, alors que la question de la création d'un nouvel instrument concernant la convention de Dublin et du retour vers des pays tiers sûrs pourrait être reportée, jusqu'à ce que nous disposions d'une évaluation plus précise de cette Convention. Ces priorités, comme d'autres, sont clairement définies à la fin de notre rapport dans un *Plan d'action alternatif des ONG*, qui résume toutes les recommandations émises dans ce document.

Nous demandons avec insistance aux États membres et à la Commission d'effectuer une évaluation des instruments adoptés dans le cadre du 3ème pilier avant de les transposer en droit communautaire. Nous voudrions éviter que communautarisation signifie l'application du plus petit dénominateur commun. Dans ce contexte, nous accorderions une plus grande confiance à la capacité de la Commission d'assurer un équilibre entre intérêts divergents. Au cours de ces dernières années, la Commission a, selon nous, effectivement soumis diverses propositions qui parviennent à un équilibre entre intérêts légitimes des États membres et besoin de protection des réfugiés et qui, nous semble-t-il, devraient être adoptées dès que possible. Nous saluons aussi la récente initiative de la Commission européenne, qui a établi le document de travail «Vers des normes communes en matière de procédure d'asile»¹⁴. Nous pensons que celui-ci constitue une bonne base de discussion et présente une approche équilibrée de cette question, tellement primordiale dans le débat européen

¹⁴ vers des normes communes en matière de procédure d'asile (SEC(99)271 du 3.3.1999)

actuel sur les politiques d'asile.

Ce qui nous paraît le plus significatif dans le débat actuel, c'est l'engagement qu'ont pris les États membres de créer une législation communautaire suivant un calendrier précis et ce, dans un délai de cinq ans, même si le contrôle parlementaire et juridictionnel ne sont pas suffisants.

Il serait particulièrement souhaitable de respecter les droits des personnes concernées par toute nouvelle législation communautaire sur l'asile et l'immigration, puisque le traité d'Amsterdam déclare solennellement que l'Union se fonde sur les principes de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit.

Cette conférence interparlementaire, qui associe des membres du Parlement européen et des parlements nationaux, revêt de toute évidence une importance cruciale à l'égard de ces processus de contrôle démocratique. En outre, la Conférence des commissions des affaires européennes (COSAC), qui réunit des représentants des parlements nationaux, peut désormais examiner toute proposition ou initiative législative dans le cadre du nouveau titre relatif à l'immigration et au droit d'asile pouvant avoir un rapport direct avec les droits et libertés des individus et devrait être priée de le faire dès que l'occasion s'en présente.

En conclusion, nous demandons aux États membres d'appliquer, dans le cadre global du calendrier relatif à l'asile établi par le traité d'Amsterdam, le principe élémentaire du respect de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, du Protocole de 1967, ainsi que des règles établies par le Comité exécutif du HCR et par le manuel du HCR sur les procédures et critères de détermination du statut de réfugié.

Nous souhaiterions vous exprimer notre sincère espoir que cette conférence interparlementaire déclenche un processus dans lequel la future Présidence finlandaise continuera à appliquer le principe de transparence établi par la Présidence allemande. Dans le respect d'une tradition nordique d'ouverture, l'instauration d'un dialogue véritable avec les ONG permettrait à la société civile de participer de manière plus effective aux futurs débats européens.

**M. Saïd CHARCHIRA,
Forum des Migrants de l'UE**

Une réflexion sur la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ne pourrait se passer d'une définition des trois concepts que sont la liberté, la sécurité et la justice.

Le Forum des Migrants, qui représente 15 millions de migrants au sein de l'UE et les organisations européennes non gouvernementales spécialisées sur les questions d'immigration avec lesquelles il œuvre dans le cadre de la plate-forme des ONG "asile et immigration" s'interrogent quant à la place et le rôle de l'immigration dans le cadre de cet espace de liberté, de sécurité et de justice. Le Forum des Migrants de l'Union Européenne considère à cet égard, que la définition de ces concepts doit se faire dans le respect des dispositions des instruments internationaux de protection des droits humains et des libertés fondamentales. Il s'agit notamment de respecter les termes de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe. Le respect de ces normes doit s'appliquer à l'ensemble des personnes qui se trouvent sur le territoire de l'UE.

La notion de liberté doit s'entendre au sens large et couvrira notamment la libre circulation des

personnes sur l'ensemble du territoire de l'UE, que celles-ci soient citoyennes de l'UE ou ressortissantes de pays tiers, et ce, dans les mêmes conditions et quel que soit leur statut social. Le concept de liberté couvre également l'ensemble des droits fondamentaux y compris la protection contre toutes les formes de discrimination. A ce titre, le principe de non discrimination notamment raciale et religieuse devra être assuré par l'adoption d'une directive européenne contre toute forme de discrimination. Nous venons d'ailleurs d'élaborer une proposition de directive contre le racisme.

En matière de politique d'immigration au sein de l'UE, nous avons toujours défendu la thèse de la communautarisation. Nous savons aujourd'hui que certains aspects de la politique d'immigration vont passer du troisième pilier vers le premier pilier et c'est une bonne chose. Il faudra continuer à œuvrer pour une communautarisation pleine et entière de cette politique.

Par ailleurs, la politique d'immigration au sein de l'UE doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale à court, à moyen et à long terme. Cette stratégie devra être respectueuse des instruments juridiques internationaux tels que la Convention de l'Organisation Internationale du Travail pour le droit des travailleurs migrants et de leur famille.

Trois axes, nous paraissent fondamentaux dans l'élaboration d'une politique globale d'immigration au sein de l'UE:

1. Une action commune sur la pression migratoire dans le cadre de programmes de coopération et d'aide au développement de l'UE doit prendre en considération la pleine participation de la société civile des pays d'origine;
2. La lutte contre l'immigration clandestine doit viser avant tout le démantèlement des réseaux et s'attaquer aux trafiquants d'êtres humains et non pas aux clandestins trop souvent victimes de personnes sans scrupules;
3. L'intégration de tous les ressortissants de pays tiers résidants légalement sur le territoire des États membres de l'UE doit se manifester par l'octroi du même statut que celui des ressortissants de l'UE.

Un équilibre entre ces trois axes doit se faire dans le respect des droits humains et des libertés fondamentales tels que prônés par les instruments juridiques internationaux.

Pour conclure, je dirai, liberté pour tous, citoyens de l'Union et ressortissants de pays tiers, sécurité pour tous et justice pour tous!

Mme Renate HELD,
Organisation internationale pour les migrations

L'Organisation internationale pour les migrations regroupe 113 États, auxquels s'ajoutent d'autres en qualité d'observateurs. Son travail, de nature pratique, consiste à apporter une organisation et des actions concrètes aux migrants et aux gouvernements. L'OIM défend l'idée selon laquelle les migrations, si elles se déroulent de façon humaine et organisée, bénéficient autant à la société qu'aux migrants. Elle poursuit ses activités en collaboration avec les gouvernements, dans le but de gérer de manière ordonnée les mouvements de personnes, en particulier les réfugiés, les personnes déplacées, les demandeurs d'asile, notamment les requérants déboutés, et d'autres groupes de migrants. L'OIM dispose de plusieurs instruments de gestion des flux migratoires et a mis au point un ensemble de modules qu'elle adapte aux différents scénarios de migration.

Je souhaiterais évoquer deux champs d'action qui semblent particulièrement intéressants dans le cadre du plan d'action et portent sur les meilleurs moyens d'appliquer les dispositions du traité d'Amsterdam.

Traite des personnes humaines

Le premier de ces champs d'action est la lutte contre la traite d'êtres humains, telle qu'elle est décrite à l'article 11 du plan d'action. La traite des migrants ne constitue pas un phénomène récent, mais les circuits suivis par ce trafic deviennent de plus en plus difficiles à retracer, et impliquent de façon croissante une délinquance individuelle comme les réseaux de criminalité organisée. Aujourd'hui, la traite des êtres humains est un commerce d'envergure mondiale, générateur d'énormes profits pour les trafiquants. Les organisations criminelles posent de graves problèmes aux gouvernements et exposent les migrants à l'exploitation ainsi qu'à la violation de leurs droits fondamentaux. L'ampleur et la complexité croissantes de ce phénomène nécessitent de le traiter d'une manière plus proactive.

L'OIM et ses partenaires ont employé, pour faire face à ce problème, des méthodes multidisciplinaires, en favorisant notamment la recherche, la coopération technique et l'échange d'informations entre les gouvernements de ses membres. A titre d'exemple au niveau européen, nous avons réalisé une étude pour vérifier l'existence et l'adéquation de statistiques et autres données sur la traite des femmes et des enfants au sein des États membres et dans certains pays d'origine ou de transit en Europe centrale et orientale, ainsi que dans les régions en voie de développement. L'objectif d'une telle étude est d'échanger des informations, d'améliorer notre capacité à les réunir, d'accroître la coopération entre États et d'identifier, à partir de ces données, les moyens de traiter le phénomène de la traite des personnes. Nous entreprenons actuellement une étude de faisabilité sur le « transfert rapide d'informations ». Ce projet, soutenu par la Commission, vise à prévenir et à combattre la traite des êtres humains au sein de l'Union par l'établissement de stratégies communes, à partir de méthodes d'échange d'informations rapides sur les trafics au sein des États membres de l'Union et des États Schengen. La prévention des trafics et la protection des victimes éventuelles constituent un objectif important qui requiert des mesures renforcées. La mise en œuvre de campagnes d'information publiques est un exemple de mesure préventive efficace. De telles initiatives apportent aux migrants potentiels des renseignements fiables et précis sur les risques et conséquences d'une migration illicite. Les groupes cibles potentiels reçoivent aussi des informations sur les possibilités légales d'émigrer et connaissent donc mieux la législation générale à ce sujet ainsi que les procédures à suivre. Ces informations leur sont fournies sous une forme facilement accessible

et présentent en outre un tableau réaliste des conditions de vie dans les pays occidentaux. Les campagnes sont ainsi conçues pour contrecarrer la désinformation diffusée par les réseaux clandestins.

L'OIM et ses organisations ont accumulé une expérience appréciable dans la réalisation de telles campagnes de masse menées, par exemple, en Ukraine, en Albanie, en Roumanie et en Asie du Sud. Elles vont en poursuivre d'autres en Europe centrale et au Maroc ce printemps. Il serait souhaitable d'intensifier de telles actions, qui constituent un outil de gestion des migrations rentable et une contribution significative à la lutte contre le trafic.

Programme en faveur du retour

Je souhaitais également évoquer brièvement les programmes en faveur du retour, que l'OIM réalise avec le soutien de différents gouvernements européens sur une base bilatérale, et qui ont pour but d'aider les migrants au retour volontaire dans leur pays. Ces programmes s'appliquent aux personnes restées bloquées sur un territoire après avoir été déboutées de leur demande d'asile. Ils favorisent également le retour des victimes de la traite des personnes et leur réintégration dans leur pays d'origine.

Atelier I

1. ***Liberté de circulation des personnes: franchissement des frontières extérieures, immigration, asile visa***

**Mme Viviane REDING,
rapporteur pour la commission des libertés publiques
du Parlement européen sur le document stratégique
en matière d'asile et d'immigration ¹⁵**

La plupart d'entre vous ont lu avec grand intérêt le texte présenté par la présidence autrichienne sur la politique d'asile. Mes collègues et moi-même avons beaucoup de critiques face à ce texte, mais il a eu le mérite de lancer le débat, pour que les élus du peuple et les ONG puissent discuter et mettre en place une nouvelle politique des migrations.

Nous sommes d'avis qu'il faut distinguer clairement, dans toutes les étapes de la réflexion, la problématique du droit d'asile et celle des flux migratoires. La commission des libertés publiques a ainsi divisé son rapport en trois parties:

1. L'asile, qui est un droit fondamental. Nous nous tenons aux conventions internationales en vigueur. Nous ne voulons pas qu'elle soient changées. Nous voulons qu'elle soient mieux appliquées. S'il y avait nécessité d'aller plus loin, qu'on fasse un addendum à ces conventions;
2. Les migrations à des fins de travail. Il s'agit de l'immigration légale pour laquelle nous insistons surtout sur des améliorations de l'intégration des immigrants légaux;

¹⁵ Résolution du PE, du 13 avril 1999, sur le document de stratégie sur la politique de l'UE en matière de migrations et d'asile (JOC 219 du 30.7.1999) (cf. Annexe 3)

3. L'immigration clandestine. Nous devons trouver des mesures communes pour la combattre et démanteler les réseaux de trafiquants de main œuvre. Il nous faut aussi trouver des règles communes pour que le renvoi des immigrants illégaux puisse avoir lieu dans le respect des droits de l'homme, selon des règles humanitaires.

Enfin, nous voudrions que dans la nouvelle Commission un seul commissaire soit responsable de toute la problématique d'asile et immigration.

**M. Bruno NASCIMBENE,
Professeur à l'Université de Milan**

Il est important de pouvoir comparer les aspects doctrinaux, pragmatiques et politiques d'un même problème. Des conférences comme celle-ci permettent aux juristes d'écouter les représentants de la société civile qui ont acquis leur expérience auprès des demandeurs d'asile et des immigrés et, dans le même temps, d'avoir des contacts directs et immédiats avec la classe politique qui peut être porteuse, à son tour, des propositions issues de la société civile et de la doctrine.

La distinction conceptuelle effectuée par Mme Reding entre le droit d'asile et les migrations à des fins d'emploi est particulièrement intéressante. La doctrine internationaliste a traité, à partir des années cinquante-soixante, ces deux domaines séparément. Il a fallu attendre les années quatre-vingt-dix pour commencer à douter du maintien de la distinction entre asile et migrations: les deux questions ont d'abord fait l'objet de confusions et l'on a souvent dénoncé l'insuffisance des textes de droit international sur l'asile qui ne permettent pas de traiter le problème des migrations. Toutefois, il ne faut pas oublier que certains instruments, comme la convention de Genève, ont été élaborés pour faire face à des exigences à un moment donné de l'histoire. On ne peut donc attendre qu'ils règlent convenablement des problèmes qui sont apparus par la suite.

La convention de Genève, comme l'a également défendu Mme Reding, devrait être révisée et éventuellement complétée par un protocole additionnel. Le droit d'asile est un droit fondamental de la personne et ne peut, à ce titre, faire l'objet de restrictions. D'ailleurs, le droit communautaire, depuis le Traité de Maastricht et plus encore après le traité d'Amsterdam, a fait sienne protection des droits de l'homme et des droits fondamentaux de la personne contenues dans les instruments internationaux existants.

Quant aux migrations à des fins d'emploi, il faut certes édicter des normes qui soient communes aux États membres de l'Union européenne tout en tenant compte d'un ensemble de principes et de conventions internationales qui existent déjà notamment au Conseil de l'Europe. Il convient de ne pas gaspiller du temps et de l'énergie à élaborer des instruments similaires, aux différents niveaux des organisations internationales, sur les mêmes questions. Prenons, à titre d'exemple, la convention du Conseil de l'Europe relative aux travailleurs migrants, leur statut et les nombreuses conventions de l'Organisation internationale du travail: à partir du moment où les conventions internationales contiennent des principes déjà adoptés par une bonne partie des États qui forment la communauté internationale ou qui sont membres du Conseil de l'Europe, l'Union européenne devrait accepter de faire sienne l'expérience acquise par d'autres instances, même au plan juridique, et reconnaître les résultats déjà obtenus.

Dans son intervention, M. Fennelly, avocat général auprès de la Cour de justice, se disait préoccupé par la somme de travail qui incombera à la Cour après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

Nous nous trouvons, en effet, devant une fragmentation de normes et de compétences. Il sera extrêmement difficile d'avoir une vision globale des différentes options que les nouveaux titres du traité d'Amsterdam offrent à la compétence de la Cour. Quelle sera la garantie effective des droits pris en compte par le nouveau traité d'Amsterdam en matière de protection juridictionnelle? Avec le traité d'Amsterdam le juge est une sorte de «demi-juge»: compétences facultatives ou obligatoires? Saisine par le juge de dernière instance ou par tous les juges nationaux sans distinction d'instance? Nous nous trouvons face à une dangereuse limitation des compétences de la Cour, ce qui signifie, du même coup, une limitation de l'accès du citoyen à la justice communautaire. La situation n'est pas satisfaisante. Nous ne pouvons exiger un respect absolu du principe de la protection juridictionnelle de la part des États, si nous n'assurons pas le même principe dans les institutions communautaires. Définir un espace juridique communautaire signifie permettre, aux côtés du développement du droit matériel (espace juridique), une croissance adéquate des normes de procédure (espace juridictionnel).

Des déséquilibres peuvent intervenir si l'on n'accompagne pas le droit matériel, donc les définitions, de procédures correctes, si possible communes.

La liberté implique de permettre aux personnes de circuler, la sécurité, de permettre cette circulation dans un espace sûr, et la justice ajoute le cadre d'un système judiciaire en lequel les citoyens aient confiance. L'espace évoque l'image de gens capables de voler. Mais il est clair que pour voler dans l'espace de l'Union, le citoyen européen aura besoin d'ailes communautaires, pas nationales, ainsi que d'une bonne protection juridictionnelle au sein du système communautaire.

M. Christos THEODOROU,

**Membre de la commission de l'administration publique, de l'ordre public et de la justice
Vouli ton Ellinon, Grèce**

Je déplore qu'au cours de nos discussions nous n'ayons abordé que les aspects théoriques de la création de cette zone de liberté, de sécurité et de justice, en oubliant d'évoquer les démarches concrètes et la façon dont toute cette action pourra être mise en œuvre. Je pense qu'une proposition concrète consisterait à accorder une aide financière particulière aux pays d'immigration que sont la Grèce, l'Allemagne et depuis peu l'Italie.

Lord BRIDGES,

**Membre du sous-comité F de la commission chargée des relations
avec les Communautés européennes, Chambre des Lords, Royaume-Uni**

Je suis membre d'un sous-comité de la commission chargée des relations avec les Communautés européennes au sein de la Chambre des Lords, qui s'occupe particulièrement des questions de justice et d'affaires intérieures. Je souhaiterais faire deux commentaires très brefs. Le premier concerne l'importance du problème de l'asile. Il nous préoccupe profondément et s'insère de longue date dans notre tradition. Mais les traditions ne s'appliquent pas exactement aux circonstances actuelles. Il existe un débat presque permanent sur la question de savoir si les réfugiés économiques peuvent dans certains cas, ou ne peuvent jamais être considérés comme candidats possibles au droit d'asile. Je crois que s'il est un sujet qui réclame plus que tout autre une décision ferme et définitive, c'est bien celui-là. Le travail préparatoire qu'a effectué à cet égard le Parlement européen est d'une très grande utilité.

L'autre point que je désire évoquer est de portée plus nationale, mais peut intéresser mes collègues. Il concerne la discussion qui s'est récemment déroulée à Londres sur Schengen et sur le droit que nous avons, en vertu du traité d'Amsterdam, d'y adhérer si les autres États membres étaient d'accord. Notre commission a consacré un temps considérable à l'examen de cette question. La plupart de mes collègues et moi-même avons trouvé que se manifestait un fort mouvement en faveur de l'espace de circulation unique européen. Nous espérons que notre gouvernement accordera à ce sujet le traitement qu'il mérite. Cela nous rappelle l'un de nos ministres des affaires étrangères qui déclarait, peu après la Seconde Guerre mondiale, que rien ne l'empêchait d'acheter à Victoria Station un billet pour n'importe quelle destination. Nous avons constaté, en discutant avec des membres de notre gouvernement, qu'il leur importait encore beaucoup de maintenir des contrôles à nos frontières extérieures, au motif qu'en tant que territoire insulaire il en avait de tout temps été ainsi et qu'ils considéraient approprié de continuer à endiguer de cette manière l'immigration clandestine.

Mais les études menées par le sous-comité nous indiquent qu'il n'est plus possible aujourd'hui d'assurer de tels contrôles de manière efficace. C'est regrettable, mais il est très facile pour celui qui le souhaite d'entrer illégalement dans le pays. On ne peut vraiment identifier les immigrants illégaux que lorsqu'ils tentent d'exercer une fraude à la sécurité sociale une fois entrés sur le territoire, lorsqu'ils y demeurent après l'expiration de leur visa ou lorsque nous sommes informés de leur présence par un autre État membre européen. C'est pourquoi nous demandons instamment à notre gouvernement de réfléchir à notre adhésion à l'espace de Schengen dans une perspective aussi large que possible. Le gouvernement a récemment déclaré qu'il suivait cette voie, mais qu'il maintenait ses contrôles aux frontières externes et s'engageait dans autant d'autres activités prévues par Schengen que possible, en particulier son système d'information. Cette question devra maintenant faire l'objet d'un examen approprié dans le cadre de l'Union européenne. Nous pensons aussi que la protection des données incluses dans le système Schengen nécessite une réflexion attentive, qui ne lui est pas accordée actuellement. Nous avons des règles nationales en la matière, comme de nombreux autres États.

M. Michael ELLIOTT, (PSE, UK)
Député européen

Je suis d'accord avec les propos que vient de tenir lord Bridges. Je crois que l'un des problèmes posés au Royaume-Uni par les demandes d'asile réside dans la lenteur des procédures. Ceci est source d'injustice en soi. Je connais des cas de personnes qui attendent depuis des années soit une décision initiale, soit le résultat d'un appel. Je trouve tout à fait inacceptable que des demandeurs doivent parfois patienter dix ans sans savoir où ils ont le droit de demeurer de façon permanente. Parfois, des avantages provisoires leur sont accordés, mais ce n'est pas toujours le cas. Si cette situation est pénible pour les demandeurs d'asile initiaux, elle s'avère encore plus difficile pour les membres de leur famille et surtout pour leurs enfants. Le gouvernement du Royaume-Uni fait des efforts pour accélérer ces procédures et traiter tous les dossiers dans un délai de six mois ou un an maximum. Ceci nécessite un renforcement considérable des différentes administrations concernées.

Sur la question de Schengen et des contrôles aux frontières, j'ai moi aussi accueilli avec une profonde satisfaction l'annonce récente du ministre de l'intérieur britannique. J'aimerais croire que le jour est proche où notre pays sera prêt à renoncer à ses contrôles aux frontières. Mais le problème est qu'aucun gouvernement élu ne peut se situer trop à l'avant-garde de l'opinion publique. Le peuple britannique est marqué par son caractère insulaire. Avec le temps, cette attitude s'assouplira; j'espère que le Royaume-Uni pourra un jour s'intégrer entièrement dans l'accord de Schengen. Je

pense qu'au moins, les propositions de notre secrétaire d'État nous ont permis de faire un grand pas en avant.

Il est certain que l'entrée des migrants illégaux s'effectue par toutes sortes de moyens. Nous devons absolument acquérir des pratiques plus communautaires en la matière.

Pour terminer, je voudrais souligner un autre point. De nombreux demandeurs d'asile sont originaires de pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. J'ai reçu l'assurance, de la part de la Commission européenne, que dans le cadre des négociations dans ce domaine, la question du traitement des minorités au sein des pays candidats recevra l'attention qu'elle mérite, dans le respect des principes énoncés à l'article 13 du traité d'Amsterdam. Il faudrait qu'il soit clair, pour les pays concernés, que ce point constitue une condition sine qua non. Des députés européens, dans le cadre de commissions mixtes comprenant des membres des Parlements des pays candidats, s'emploient déjà à faire progresser cette question. Dans les années à venir, nous devons aussi consacrer une part de réflexion beaucoup plus grande à nos rapports avec les pays situés à la périphérie de l'Union européenne qui ne sont pas susceptibles d'en devenir membres et dont nous ne souhaitons pas recevoir continuellement des demandeurs d'asile sans motifs valables. Ceci implique, selon moi, que nous poursuivions des débats plus approfondis et que nous nous montrions prêts à aider ces pays afin d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants.

**Mme RAUSCH,
Caritas Luxembourg**

Ardiane est un Albanais du Kosovo reconnu comme réfugié depuis 7 ans au Luxembourg. Il fait la demande aux autorités compétentes de pouvoir accueillir sa maman et sa sœur à cause de la situation actuelle au Kosovo. Les autorités le lui refusent, alors qu'il a un revenu mensuel de plus de 2.500 Euros. La conséquence est qu'il va les chercher clandestinement. Le nombre des personnes en situation irrégulière au Luxembourg s'en trouve agrandi de deux personnes. Je me demande si lorsqu'on veut lutter contre l'immigration clandestine, on ne se trompe pas de cibles. Ne devrait-on pas plutôt lutter contre nos règlements inhumains? Est-ce qu'on ne devrait pas lutter contre une limitation de la Convention de Genève? Est-ce qu'on ne devrait pas lutter pour des statuts complémentaires de protection?

Mme Michèle LINDEPERG,
rapporteur pour la commission des libertés publiques
du Parlement européen
sur les formes complémentaires de protection ¹⁶

En réponse à Mme Rausch, Mme Lindeperg rappelle la nécessité, définie dans son rapport, d'une part d'appliquer pleinement la Convention de Genève et d'autre part de prévoir des formes de protection complémentaires ou subsidiaires à la Convention de Genève.

La protection complémentaire est totalement différente de la proposition de protection temporaire proposée par la Commissaire Gradin qui est bloquée au Conseil actuellement, puisque cette protection temporaire concerne les afflux massifs de populations déplacées.

Dans son rapport sur les formes complémentaires de protection, le Parlement européen redit son attachement à la Convention de Genève. Il ne faut surtout pas que cette protection complémentaire apparaisse comme une façon de vider la Convention de Genève de son contenu. Bien au contraire, nous répétons que nous sommes attachés non seulement à la Convention mais à son interprétation non restrictive conformément aux recommandations du HCR. Nous précisons même ce que nous entendons par là et notamment la reconnaissance des persécutions par des groupes non-étatiques. Celle-ci est exclue par un certain nombre de pays membres, qui ont été confortés dans cette interprétation par la position commune prise au niveau européen en mars 1996 ¹⁷. Nous précisons que la Convention de Genève doit être interprétée selon l'esprit et la lettre. Nous ajoutons même que nous pensons que doivent relever de la Convention de Genève les persécutions à caractère sexuel. Un certain nombre de personnes déboutées courent des risques sérieux en cas de retour dans leurs pays. Pour des raisons humanitaires il faut prévoir une protection complémentaire. Actuellement ces personnes sont soumises à des dispositions nationales extrêmement variées. Nous demandons de les harmoniser sous forme d'un statut.

Professeur Henri LABAYLE,
Université de Bayonne, France

La Convention de Genève est le noyau dur de la protection des réfugiés, mais l'on sait que par ailleurs dans tous nos États membres il existe une protection constitutionnelle de l'asile. Je ne vois pas quel sera l'obstacle à imaginer que demain le droit positif serait fait de normes minimales de nature internationale, de normes intermédiaires qui pourraient être des normes communautaires auxquelles viendraient s'ajouter des normes internes qui exprimeraient pour chaque constitution de chaque État membre, des choix qu'il ferait en matière d'asile et notamment d'asile politique.

Au delà de l'aspect normatif des choses, il me semble que sur le plan du contrôle et notamment sur le plan du contrôle juridictionnel, il existe aujourd'hui des situations qui sont parfaitement anormales. Ce sont ces situations là qui posent des problèmes et qui risquent de poser des problèmes

¹⁶ Résolution du PE, du 10 février 1999, sur l'harmonisation des formes de protection complémentaires au statut de réfugiés dans l'UE (JOC 150 du 28.5.1999) (Voir Annexe 2)

¹⁷ Position commune, du 4 mars 1996, définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du TUE concernant l'application harmonisée de la définition du terme «réfugié» au sens de l'article premier de la convention de Genève (JOL 63 du 13.3.1996)

lorsqu'à travers la communautarisation, nous allons avoir à gérer dans le pilier communautaire un certain nombre d'initiatives, qui ont été prises dans le cadre de l'ancien troisième pilier sous la forme de soft law, parce qu'on ne voulait pas de droit positif. Le jour où ces règles se transformeront en droit positif, c'est pour le coup qu'on verra si la notion de pays sûrs, de pays tiers, de pays de premier accueil, sont conformes à la Convention de Genève, parce que le Traité impose des mesures qui soient conformes à la Convention de Genève. Tant à travers une réflexion sur la production du droit qu'à travers une réflexion sur le contrôle du droit, l'asile est aujourd'hui au coeur des difficultés qui se posent à l'Union européenne, notamment avec le problème de la persécution par des personnes privées.

**M. Felix LEINEMANN,
Commission des Episcopats de la Communauté européenne (COMECE)**

J'aimerais faire trois remarques: la première concerne la question des valeurs qui doivent déterminer la politique d'immigration de l'Union européenne. La séance d'aujourd'hui porte sur la liberté, la sécurité et la justice. Je constate que l'accent est mis sur la sécurité, y compris au sein de la population, ce que je ne peux approuver totalement. Je pense que nous devons insister davantage sur la solidarité envers les réfugiés et autres personnes victimes de persécutions. Notre devoir est également de donner ce sentiment aux citoyens de l'Union. Dans ce contexte, il est peut-être intéressant d'inclure ici une notion de politique environnementale: celle de durabilité. À long terme, une politique d'immigration ne peut s'avérer concluante que si elle cherche à résoudre globalement le problème des réfugiés, c'est-à-dire si nous faisons également preuve de solidarité envers les autres pays.

Développement en principe positif

En principe, nous saluons l'objectif du plan d'action de promouvoir, dans ses domaines, des bases juridiques et des méthodes de travail communes dans les États membres. C'est surtout dans les domaines politiques relatifs aux questions de migration et d'asile, et à la protection des réfugiés et expulsés, qu'un concept global s'avère nécessaire, d'autant plus face à la migration croissante dans l'Union Européenne. Or, ce concept doit aussi tenir compte du principe de la solidarité. Nous ne méconnaissons pas les difficultés qui ressortent de l'harmonisation des différentes bases juridiques nationales. Pourtant, ce projet ne doit pas être résolu selon le dénominateur commun minimal.

D'après le secrétariat de la COMECE, toutes les mesures devraient tenir compte des objectifs suivants:

- promouvoir la solidarité entre les États membres;
- renforcer le lien social entre les citoyens de l'Union et
- soutenir les principes de liberté, de démocratie, des droits de l'homme et d'un État de droit.

Vers la sécurité par la solidarité

La notion de sécurité est appréhendée, par les États accueillants, de manière très étroite. Il y est surtout question des possibilités de défense contre l'abus possible (par une demande non fondée) et de la sécurité interne des États membres. Par contre, la solidarité nécessaire envers les réfugiés et les chercheurs d'asile est ignorée.

Nous soulignons que, dans le respect de la dignité humaine des réfugiés et des expulsés, l'Union Européenne est coresponsable de leur destin. A la longue, des mesures restrictives ne peuvent pas être des moyens appropriés à assurer la paix. La paix et la solidarité de la communauté ne peuvent être assurés que si les mesures envisagées sont considérées à la lumière de la dignité personnelle de ceux qui sont concernés.

Nous signalons l'importance des principes chrétiens et éthiques, et du respect des droits de l'homme, devant être pris en considération pour chaque règlement juridique.

Une Europe sans remparts

Les facultés et priorités alignées par le plan d'action sont sans doute bien conçues pour servir les intérêts de l'Union. Cependant, elles n'auront de succès que si l'Union ne se ferme pas aux pays tiers et à leurs citoyens. Une politique de migration durable nécessitera une approche mondiale des phénomènes migratoires. Une telle politique doit tenir compte soit de la situation en dehors de l'Europe soit du développement démographique mondial.

Seules des circonstances dignes et justes dans les pays tiers et pour les citoyens de ceux-ci parviendront à redonner à chacun le droit de vivre dans la dignité dans son propre pays.

Répartition égale des charges

Vu les différences actuelles concernant le droit et le traitement des réfugiés, des expulsés et des demandeurs d'asile dans les États membres, il est essentiel d'envisager une protection comparable qui soit appropriée et respecte la dignité humaine.

Un règlement commun approprié ne peut être valable que si les charges relatives à l'accueil de demandeurs d'asile, de réfugiés et d'expulsés sont partagées entre tous les États membres à mesure de leurs capacités.

Remarques concrètes

A propos du catalogue des mesures envisagées par le plan d'action, la COMECE se permet trois remarques:

- Aucun individu ne peut être contraint à retourner dans une région où il risque de subir la torture ou d'autres formes de traitement cruel et inhumain. Avant de renvoyer les personnes qui ont cherché refuge chez nous pour échapper à une guerre étrangère ou civile, nous devons examiner soigneusement si la situation sur place permet l'accueil et la réintégration dans leur pays d'origine.
- Après leur admission dans un pays membre de l'Union, et après un séjour d'une certaine durée, les citoyens des pays tiers doivent pouvoir jouir des mêmes droits qu'un citoyen européen, surtout le droit au travail et le droit à la formation et aux études. La protection de la famille, comme prévue par l'art. 8 alinéa 1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, est prioritaire. La réunification des familles doit être assurée.
- Le plan d'action ne parle pas du problème de toutes les personnes qui se trouvent sur le territoire des États membres sans avoir le droit d'y être, et cela quelquefois depuis des années (sans papiers). Il faut trouver une solution acceptable pour ces personnes, par exemple sous forme d'un droit de séjour, pour les faire sortir de l'illégalité et pour leur permettre un séjour dans l'Union dans la dignité. Une telle décision servirait à long terme et, à la paix interne dans l'Union.

Conclusions

Nous ne méconnaissons pas la tension qui existe entre les exigences éthiques et ce que, politiquement, l'on peut faire passer dans la société. Pourtant, l'Union Européenne ne peut acquérir une crédibilité, en tant que communauté, que si elle est solidaire envers ceux qui sont faibles et poursuivis. Tous les États membres de l'Union, mais aussi tous les responsables dans la Société civile, ont la mission de faire comprendre et de faire accepter ces principes indispensables par les citoyens de l'Europe.

La qualité politique et la légitimité éthique d'un concept européen de sécurité dépendra de la question de savoir si ceux qui sont le plus menacés par la détresse, par la violence et par la dépendance, en profitent concrètement.

**Mme Anne VAN LANCKER,
Rapporteur pour la commission des libertés publiques
du Parlement européen sur Schengen ¹⁸**

Je pourrais me réjouir de l'intention du Royaume-Uni de recourir à *l'opting-in* en ce qui concerne Schengen. Je puis certes comprendre qu'un pays comme le Royaume-Uni a besoin d'un certain temps pour renoncer au réflexe insulaire et supprimer les contrôles à ses frontières, mais je dois vous dire honnêtement que la moitié d'*opting-in* britannique à l'égard de Schengen éveille en moi des sentiments aussi mitigés que Schengen lui-même. Nous aurions aimé considérer Schengen comme un espace européen de liberté. Nous avons d'ailleurs accepté que cet espace européen de liberté ne soit réalisé qu'au niveau Schengen et qu'un certain équilibre s'établisse entre la liberté et la sécurité, mais j'ai de plus en plus l'impression que l'ensemble de la construction de même que *l'opting in* britannique manquent d'équilibre, que la sécurité de ceux qui se trouvent à l'intérieur de l'espace Schengen est assurée au détriment de la possibilité, pour d'autres citoyens, d'accéder à cet espace. Les contrôles extérieurs constituent la priorité absolue. Mon premier rapport ¹⁹ a montré clairement que, dans le cadre du système d'information Schengen, le signalement des personnes indésirables était manifestement plus important que le signalement des délits. L'illégalité est devenue l'un des principaux délits donnant lieu à signalement dans le SIS. Je voudrais d'ailleurs souligner à cet égard qu'au moment où l'Italie était confrontée au problème de l'arrivée massive de Kurdes, la première réaction des partenaires de l'accord de Schengen a été de rétablir sans plus attendre les contrôles aux frontières intérieures.

Les derniers communiqués du Conseil m'inquiètent. Les Conseils de décembre 1998 et de février 1999 laissent entrevoir que toute la transposition de l'acquis Schengen dans le traité serait erronée car on semble ne pas vouloir opérer de distinction entre ce qui relève du premier pilier et ce qui relève du troisième pilier. C'est particulièrement grave. Si le SIS devait être rangé dans le troisième pilier, la protection des données et le contrôle démocratique resteraient lettre morte. Nous avons toujours déclaré, au Parlement européen, que nous voulions une coopération policière efficace au niveau de l'Union européenne, tout en précisant que nous ne souhaitons pas de police sans État. Si Schengen relevait du troisième pilier, nous risquerions de connaître une situation où la police est présente mais où l'État est absent. J'entends par là que le contrôle de la Cour de justice ferait défaut et qu'il n'y aurait pas davantage de véritable contrôle de la part du Parlement européen. Si le Royaume-Uni envisage d'adhérer à Schengen, je voudrais inviter les collègues du Parlement

¹⁸ Recommandations du PE, du 14 janvier 1999, au Conseil sur le programme d'activités au sein de la coopération Schengen d'ici juin 1999 (JOC 104 du 14.4.1999) (Cf Annexe 4)

¹⁹ Résolution du PE, du 11 mars 1997, sur le fonctionnement et l'avenir de Schengen (JOC 115 du 14.4.1997)

britannique à faire un usage maximum du droit à l'information et à la consultation. Un certain nombre de pays ont donné le bon exemple, notamment les Pays-Bas et l'Italie. Nous risquons cependant d'aboutir à présent à une situation où ni les parlements nationaux ni le Parlement européen n'exerceront un contrôle démocratique sur Schengen.

M. Kurt KRICKLER
International Lesbian and Gay Association (ILGA),
co-président de l'ILGA-Europe

Je souhaite soulever deux points concernant les homosexuels hommes et femmes, qui sont souvent totalement ignorés ou négligés dans ces débats.

Le premier point est le droit d'asile. Certains États membres reconnaissent que les homosexuels appartiennent à « un groupe social particulier » ce qui constitue, en cas de persécution, l'un des cinq motifs d'attribution du droit d'asile, aux termes de la convention de Genève. D'autres États membres accordent l'asile aux homosexuels persécutés pour des « motifs humanitaires », en dehors du cadre de la convention de Genève. D'autres encore refusent de leur octroyer l'asile. Si l'Union européenne doit procéder à une harmonisation en matière de droit d'asile, nous demandons instamment que les homosexuels y soient reconnus en tant que « groupe social particulier », comme le stipule la convention de Genève et que, par conséquent, le droit d'asile leur soit accordé en cas de persécution.

Par ailleurs, certains pays dressent des « listes blanches » d'autres pays qu'ils considèrent comme respectant l'État de droit et, pour cette raison, n'accordent pas l'asile à leurs ressortissants. Pourtant, parmi ces pays, il en est qui interdisent totalement l'homosexualité, même entre adultes consentants. Nous demandons que ces pays soient rayés de ces listes.

Ainsi, lorsque le rapport Lindeberg a été débattu le mois dernier dans ce Parlement, de petites formations politiques ont présenté des amendements allant dans ce sens.

Malheureusement et à notre profonde déception, tous ces amendements, traitant de la situation particulière des homosexuels en matière de droit d'asile, ont été rejetés à la majorité par ce Parlement.

L'autre point que je voudrais mentionner est la liberté de circulation des homosexuels, qui est lourdement entravée par la non-reconnaissance des couples de même sexe, y compris ceux légalement « mariés » dans leur pays d'origine. Comme vous le savez, certains États membres – le Danemark, la Suède et les Pays-Bas – ont introduit un contrat d'union pour les couples de même sexe.

Dans la vie de tous les jours, cette non-reconnaissance signifie qu'un couple de même sexe ne peut pas s'installer dans un autre État membre, si l'un des deux conjoints n'est pas citoyen de l'Union européenne (bien que résidant légalement dans l'État membre dont l'autre personne est ressortissante) ou s'il est citoyen de l'Union mais ne peut pas trouver de travail dans le pays d'accueil potentiel. Dans l'une comme dans l'autre de ces situations, deux hétérosexuels mariés ne rencontreraient aucun problème à s'installer ensemble dans un autre État membre.

La libre circulation des citoyens représentant l'un des principaux piliers de l'Union, il est tout à fait inacceptable qu'il y existe encore de tels obstacles. Nous en appelons à ce Parlement pour qu'il

remédie à cet état de fait.

Lorsque le rapport Lehne a été débattu le mois dernier par cette assemblée, certaines petites formations politiques ont, là aussi, soumis des amendements à cet effet mais, une fois de plus, cette assemblée les a rejetés à une grande majorité.

L'ILGA-Europe déplore que ce Parlement soutienne aussi peu l'égalité des droits des homosexuels. Il ne suffit pas de condamner la violation de ces droits dans le rapport que cette assemblée publie chaque année sur le respect des droits de l'homme au sein de l'Union européenne. La défense de l'égalité des droits pour tous est un de ses rôles majeurs.

**M. Patrick DELOUVIN,
Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme**

Les États membres de l'Union européenne cherchent à rapprocher leurs politiques d'asile depuis plusieurs années mais les associations ont rarement la possibilité de faire entendre leur voix. Pourtant, ces associations s'efforcent de suivre attentivement ces travaux et ont fréquemment fait connaître leur position ou leurs recommandations sans y être pourtant invitées par les gouvernements. 1999 va marquer l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'élection du Parlement européen et la nomination d'une nouvelle Commission. Dans un futur qui n'est pas si lointain, l'Union européenne pourrait bien accueillir une douzaine de nouveaux pays d'Europe centrale et orientale et du bassin méditerranéen. Aujourd'hui, le Plan d'action du Conseil et de la Commission ainsi que diverses initiatives de la Commission européenne comme les projets relatifs à la protection temporaire et aux procédures d'asile méritent des échanges importants entre les responsables des États, les parlementaires, les organismes et les associations concernés par le droit d'asile.

Aucune autre région du monde ne semble mieux couverte par les conventions internationales relatives aux droits humains que les pays de l'Union européenne: Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950), Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (1987), pactes des Nations unies relatifs aux droits de l'être humain. Le traité d'Amsterdam a réaffirmé que l'Union européenne est fondée sur les principes de liberté, de démocratie et de respect des droits humains.

L'affirmation de principes aussi élevés implique des responsabilités. Les États membres de l'Union européenne sont des pays hautement développés, parmi lesquels figurent certaines des plus vieilles démocraties du monde. Cette position privilégiée leur permet et leur commande de se conformer aux normes relatives aux droits humains. En outre, l'Union européenne est devenue l'un des centres de gravité économique et politique de la planète. Ses actes comme ses omissions ont donc un poids considérable sur l'attitude des autres pays du monde. Enfin, les États membres doivent faire des droits humains la pierre angulaire de leurs politiques nationales et étrangères afin de s'assurer que l'élargissement de l'Union européenne s'accompagnera d'un meilleur respect de ces droits en Europe.

Droit d'asile et protection des réfugiés

Dans le domaine de l'asile, les textes adoptés selon la méthode intergouvernementale par les représentants des États membres de l'Union européenne au cours des années 90 ont en général constitué un accord sur le plus petit commun dénominateur. Ces décisions politiques ont conduit à

des pratiques de plus en plus restrictives et, malgré cela, certains États s'inquiètent de l'augmentation du nombre de demandes d'asile sur leur territoire en 1998.

Le Traité d'Amsterdam implique pour les années à venir un vaste programme de travail précisé par le *Plan d'action*. De son côté, la Commission européenne vient de diffuser auprès du Conseil et du Parlement européens un document intitulé *Vers des normes communes en matière de procédures d'asile*. Nos associations se réjouissent de ce que le Traité d'Amsterdam précise que les mesures relatives à l'asile doivent respecter la Convention de Genève de 1951 et les autres traités applicables. Par ailleurs, elles approuvent totalement l'affirmation du Plan selon laquelle «*les mesures doivent prendre dûment en compte le fait que les domaines de l'asile et de l'immigration sont distincts et appellent des approches et des solutions distinctes*».

Nos associations demandent que l'application du Traité d'Amsterdam comble plusieurs lacunes:

1. Le Traité d'Amsterdam ne fait aucune référence au respect des instruments découlant de la Convention de Genève de 1951. Nos associations demandent qu'à l'occasion du Sommet de Tampere, les Chefs d'État et de gouvernements réaffirment solennellement que toute mesure adoptée qui aurait des conséquences pour les demandeurs d'asile et les réfugiés respecte, outre la Convention de Genève de 1951, tous les instruments qui en découlent, en particulier les conclusions du Comité exécutif du HCR et le Guide du HCR des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié. Dans ce contexte, les Chefs d'État et de Gouvernement doivent également faire référence au respect de la Convention européenne des droits de l'homme, et surtout de son article 3 selon lequel. «*Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradant*». La Convention de Schengen oblige les parties contractantes à imposer des sanctions aux compagnies qui transportent des passagers non munis des documents de voyage requis. Cette disposition peut facilement avoir pour effet d'empêcher des victimes de violations des droits humains, qui doivent souvent quitter leur pays sans leurs papiers, d'atteindre un lieu de refuge. Le Plan d'action prévoit de continuer à harmoniser les législations en matière de responsabilité des transporteurs. Les mesures sur les visas et l'immigration ainsi que les sanctions infligées aux transporteurs doivent tenir compte des besoins spécifiques des demandeurs d'asile en matière de protection. Les mesures adoptées contre l'«*immigration illégale*» ne doivent pas empêcher les demandeurs d'asile d'atteindre un lieu où ils seraient en sécurité.
2. Les résolutions de 1992 relatives aux pays tiers «*sûrs*», aux «*pays d'origine sûrs*» et aux «*demandes manifestement infondées*» ainsi que la résolution de l'Union européenne de 1995 sur les garanties minimales en matière de procédure d'asile ne respectent pas certains principes de base du droit des réfugiés. Nos associations s'inquiètent des conditions de renvoi vers des «*pays tiers sûrs*» lorsque le pays de renvoi n'a pas obtenu, dans chaque cas individuel, la garantie dudit pays tiers que la demande sera examinée selon une procédure équitable. En outre, la Convention de Dublin établit certes les critères permettant de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, mais elle autorise également les États membres à envoyer un demandeur d'asile vers un pays tiers. Cette convention ne garantit pas que les demandeurs auront accès à la procédure de détermination du statut de réfugié dans l'un quelconque des pays. Nos associations se réjouissent que, dans son récent document de travail intitulé *Vers des normes communes en matière de procédures d'asile*, la Commission européenne propose de réexaminer les conditions de renvoi vers des pays dits «*sûrs*», notamment quant à la nécessité d'obtenir des garanties strictes en terme d'admission et d'accès à une protection effective et envisage même l'abandon de la notion de «*pays d'origine sûr*». Nos associations demandent qu'aucun demandeur d'asile ne soit envoyé dans un pays tiers sûr à moins que l'État d'envoi n'ait obtenu

des garanties selon lesquelles ce pays tiers permettra au demandeur de bénéficier d'une procédure équitable de demande d'asile. Nos associations demandent que la mesure relative aux normes minimales des procédures d'asile corrige les lacunes de la résolution adoptée par les gouvernements de l'Union européenne en 1995, en particulier concernant les «*demandes manifestement infondées*» et la notion de «*pays tiers sûr*». Devraient en particulier être garantis le droit d'appel et l'effet suspensif de l'appel. En outre, la police des frontières devrait transmettre tout cas de demande d'asile à un organisme indépendant compétent.

3. Selon le Traité et le Plan d'action, des normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile doivent être adoptées dans les deux ans. Nos associations demandent que toute mesure concernant les conditions d'accueil garantisse des moyens de subsistance appropriés pour permettre aux demandeurs d'asile de vivre dans la dignité jusqu'à ce qu'une décision ait été prise concernant leur demande, y compris pendant la période d'attente des résultats de l'appel.
4. La position commune de l'Union européenne concernant «l'application harmonisée de la définition du terme réfugié» permet aux États de ne pas reconnaître comme réfugiés des personnes persécutées par des acteurs non étatiques. Cette interprétation n'est pas conforme aux recommandations du HCR et en particulier au Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié. Nos associations se réjouissent que la Commission européenne propose de revoir ce point du texte de la position commune. Nos associations demandent que la Position commune de l'Union européenne sur l'interprétation de la définition du terme «*réfugié*» soit révisée et que les mesures d'application du Traité d'Amsterdam garantissent que les personnes menacées par des entités non étatiques entrent dans la définition du réfugié de la Convention de Genève de 1951 si leur État d'origine ne veut ni ne peut les protéger.
5. Selon le Traité d'Amsterdam et le Plan d'action, des normes minimales relatives à la protection temporaire et à un équilibre entre les efforts consentis par les États membres doivent être adoptés «*au plus vite*». Toute mesure de protection temporaire doit être exclusivement réservée aux situations exceptionnelles d'arrivées massives et ne doit pas se traduire par un affaiblissement des normes de protection. Le droit de bénéficier d'une procédure individuelle de demande d'asile doit toujours être garanti. Le rapatriement ne doit pas être imposé avant qu'un changement fondamental et durable de la situation des droits humains n'intervienne dans le pays de retour. Les États membres doivent faire preuve de solidarité avec d'autres pays du monde qui reçoivent des réfugiés en grand nombre et prendre des mesures pour empêcher que ces pays n'aient à supporter une part disproportionnée de la charge.
6. Dans les mesures à adopter dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le Plan d'action prévoit «*l'évaluation des pays d'origine dans le but de formuler une approche intégrée spécifiquement adaptée à chaque pays*». Cette mesure ne figurait pas dans le Traité lui-même mais fait de toute évidence référence aux travaux du Groupe de haut niveau sur l'asile et les migrations créé en 1998. Ce groupe prévoit d'établir un Plan d'action, dans un premier temps pour les régions suivantes: Afghanistan/Pakistan, Albanie et les pays voisins, Maroc, Somalie et Sri Lanka. Ce Plan doit se composer notamment d'une analyse des motifs des flux, des possibilités de renforcer une stratégie commune de développement et les consultations diplomatiques, de signer des clauses de réadmission ou d'envisager un retour sûr vers le pays concerné. L'un des objectifs de l'Union européenne est de contribuer au développement de la démocratie et au renforcement de l'État de droit dans les pays partenaires. En mai 1995, le Conseil a pris la décision d'inclure dans chacun des accords conclus avec des pays tiers une clause dite «*éléments essentiels*» relative notamment aux droits de l'homme, comprenant des

références aux instruments universels et/ou régionaux, ainsi qu'un article prévoyant la mise en œuvre d'un mécanisme de suspension en cas de non-respect d'un de ces éléments essentiels. Les accords conclus depuis mai 1995 comportent tous cette clause consacrée aux droits humains mais il existe toutefois des différences, le mécanisme de suspension, par exemple, ne figure pas toujours dans les textes. Les programmes communautaires d'aide et de coopération au développement comportent des conditions en matière de droits humains: l'aide peut être gelée si le pays bénéficiaire se rend responsable de graves violations des droits fondamentaux ou ne respecte pas les principes de la démocratie. Nos associations demandent que l'élaboration par les États membres d'un plan relatif à certains pays d'origine des demandeurs d'asile ou de transit soit conçue de manière à promouvoir le respect des droits humains dans tous les pays et à protéger les droits des réfugiés là où ceux-ci se trouvent, et non pas dans le but d'empêcher des personnes en danger de gagner le territoire de l'Union européenne.

7. Un protocole supprimant le droit des ressortissants de l'Union européenne de demander l'asile dans d'autres États membres, sauf dans des circonstances exceptionnelles, a été annexé au Traité d'Amsterdam. Cette décision affaiblit le système de protection internationale des réfugiés et demandeurs d'asile, et pourrait constituer un dangereux précédent pour d'autres régions du monde. Nos associations demandent que le protocole sur l'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne soit abrogé et que chaque État membre déclare unilatéralement et publiquement qu'il ne l'appliquera pas en attendant son abrogation.
8. Avec l'élargissement de l'Union européenne, il est demandé aux pays candidats de respecter l'«*acquis communautaire*», en particulier dans le domaine du droit d'asile et de l'immigration. L'Union européenne devrait aider ces pays à développer des structures d'asile qui assurent une protection efficace aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Avec l'adoption de mesures pour la mise en œuvre du Traité d'Amsterdam, les États membres devraient remédier aux insuffisances des politiques actuelles de l'Union européenne en matière d'asile, ce qui aura des conséquences dans les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que dans d'autres pays candidats à l'adhésion.
9. Enfin, l'étendue des travaux initiés dans le cadre du *Plan d'action* mérite la mise en place d'échanges réguliers et approfondis entre les responsables des États, les parlementaires, les organismes et les associations concernés par le droit d'asile. Nos associations demandent à nouveau aux Chefs d'État et de gouvernements de mettre en place un système permettant aux associations ou personnes concernées de suivre l'avancée des travaux au fur et à mesure de leur déroulement et cela de manière à pouvoir influencer en temps utile sur leur contenu, tant avant le Sommet de Tampere qu'après celui-ci.

**Mme Michèle LINDEPERG,
Rapporteur pour la commission des libertés publiques du Parlement européen
sur les formes complémentaires de protection**

Dans un des paragraphes du rapport sur les formes complémentaires de protection, nous demandons que la protection complémentaire s'applique aux personnes qui ont fui leur pays pour des craintes fondées sur l'orientation sexuelle. Un certain nombre de petits groupes politiques au sein du Parlement européen avaient proposé une série d'amendements plus précis sur ce sujet. A titre personnel j'y étais favorable, mais j'ai voté contre. Je m'en explique. Le problème quand on veut faire adopter un texte au Parlement européen, c'est de savoir jusqu'où on peut aller pour être sûr que le texte va passer. La première fois j'étais allée trop loin. Résultat: le rapport n'était pas passé. Pour que le rapport passe il lui fallait une majorité. J'ai cherché cette majorité. Si ces amendements avaient été adoptés, c'est le rapport même qui était en danger.

**M. Fabio EVANGELISTI,
président de la commission de contrôle parlementaire sur l'application
des accords de Schengen**

Le débat risque de créer une dangereuse confusion. Il convient de distinguer la problématique des réfugiés et celle des immigrants, surtout les clandestins.

Prenant appui sur l'actualité (la proposition de M. Romano Prodi à la présidence de la Commission européenne, la décision de la Chambre des Lords de faire juger Pinochet), M. Evangelisti s'écarte de son rôle de président de la commission Schengen pour parler des réfugiés du Kosovo. Il n'entend faire aucune déclaration à caractère politique sur les bombardements en Serbie, mais souligne qu'il est indispensable et urgent de préparer des plans d'accueil pour les dizaines de milliers de réfugiés qui, inévitablement, quitteront la province du Kosovo pour fuir les représailles.

Le devoir d'accueil ne peut incomber uniquement aux pays qui se trouvent en première ligne, non seulement l'Italie qui compte sur son territoire la présence d'importantes communautés kosovars, mais aussi la Suisse et l'Allemagne. La situation des réfugiés, qui résulte d'une intervention de l'OTAN, doit être considérée comme une responsabilité commune des pays de l'Alliance atlantique et surtout de l'Union européenne. Il faudra réfléchir à la manière d'intervenir pour organiser des camps d'accueil adaptés en Albanie et en Macédoine et à la façon de soutenir financièrement ces deux pays. Comment peut-on faire face à une catastrophe humanitaire comme celle qui se prépare au Kosovo en s'appuyant sur un instrument comme la convention de Dublin qui impose au réfugié de demander l'asile seulement dans le premier pays où il a posé le pied et fait retomber sur lui le fardeau de la preuve en l'obligeant à prouver que dans son pays il risque tortures, persécutions ethniques, etc.?

L'autre voie consisterait à mettre entre parenthèses la convention de Dublin, qui s'inspire de celle de Genève, laquelle fut établie pour répondre aux caractéristiques des réfugiés provenant de l'ancien bloc soviétique dans les années cinquante. Ces réfugiés étaient des dissidents et il fallait donc examiner leur cas, individuellement, pour vérifier qu'ils possédaient bien les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié. Aujourd'hui, en revanche, les pays européens sont appelés à développer des formes de protection humanitaire plus souples qui vont au-delà des obligations et des

limites de la législation actuelle, à commencer par la convention de Dublin qui, avec celle de Schengen, fera partie du cadre juridique européen le 1^{er} mai prochain.

2. *Droits fondamentaux, citoyenneté et coopération judiciaire civile*

**Professeur Henri LABAYLE,
Université de Bayonne, France**

L'Union européenne a pris conscience de la nécessité d'intervenir au grand jour sur le terrain des droits fondamentaux avec un certain décalage, sinon un retard certain, sur la situation de ses Etats membres. L'institution progressive d'un espace judiciaire européen a aujourd'hui pour mérite de poser ouvertement une question lancinante, celle de la constitution d'une "Union de droit" semblable à la notion d'Etat de droit qui cimente les sociétés nationales.

C'est donc une banalité de dire à quel point le dossier d'un espace de liberté, de sécurité et de justice oblige les Etats membres et les institutions de l'Union à s'interroger sérieusement sur les suites concrètes à donner à un consensus politique, celui d'une adhésion sans détours à la protection des droits fondamentaux.

1. **Une évolution inéluctable**

Le traité d'Amsterdam consacre l'aboutissement d'une longue évolution qui a vu la construction communautaire hésiter entre la construction parallèle d'un système de garantie au sein d'une Europe élargie, celle du Conseil de l'Europe, et la concurrence des systèmes nationaux de garantie des droits fondamentaux dont la vitalité et la généralité caractérisent les évolutions juridiques internes de cette fin de siècle.

Il n'est pourtant pas évident que l'inscription de la problématique de la démocratie et de l'Etat de droit dans l'article 6 du traité sur l'Union européenne résolve l'ensemble des interrogations. Celles-ci tiennent à la fois à la nécessité d'assumer un héritage et une identité commune aux Etats membres mais aussi à la difficulté d'en faire une priorité et peut-être un critère décisif opposé aux candidats à l'adhésion. Plus qu'un modèle économique, le sous-continent européen apparaîtrait alors comme un modèle démocratique dont les principes fondateurs pourraient être opposables aux tiers.

A tout le moins, un accord sur le fond des principes et des valeurs en question doit préexister à toute progression dans un domaine aussi sensible. Or, si les Etats membres n'en ont pas mesuré les implications, cet accord matériel des systèmes politiques et juridiques européens existe très largement aujourd'hui et depuis longtemps déjà.

Le constat n'est guère étonnant lorsque l'on sait tout ce que les traditions politiques ou juridiques contemporaines doivent à la démocratie britannique, à la République française ou à l'école germanique du droit. Du régime représentatif au contrôle de constitutionnalité en passant par le recours d'amparo ou par l'organisation de la défense des prérogatives de l'individu face au Pouvoir, les constructions juridiques européennes sont profondes et sans équivalentes. Elles justifient déjà vraisemblablement à elles seules un pas décisif dans la construction d'une Union de droit. Du reste,

l'adhésion des Etats membres depuis un demi-siècle à la Convention européenne des droits de l'Homme qui renvoie très largement aux catégories et procédures du droit interne illustre cette parenté.

Une explication matérielle supplémentaire peut être tirée de la conjoncture. Longtemps, les Etats membres se sont donnés bonne conscience au regard des droits fondamentaux en se satisfaisant de leur adhésion au Conseil de l'Europe et de la garantie que leur fournissait le système conventionnel de la CEDH. La subsidiarité du texte et du contrôle juridictionnel qui l'accompagne donnait ainsi toute sa souplesse à cette adhésion. Elle ne masque pas pour autant la réalité, celle d'une transformation en profondeur, "par le haut", des choix nationaux. D'une administration correcte de la justice au droit des étrangers en passant par le droit de la famille ou l'exercice du droit de propriété, des pans entiers des libertés publiques se sont ainsi européanisés sans conflit majeur et en profondeur. Qui pourrait nier à ce titre l'influence déterminante de la CEDH sur les politiques publiques d'immigration ou sur le droit au juge ?

Ce confort intellectuel qui présentait le mérite de ne pas obliger l'Union européenne à se préoccuper du problème semble donc avoir vécu, à la fois pour des raisons politiques et des raisons juridiques. Les raisons politiques ne doivent pas être sous-estimées. Si le Conseil de l'Europe a pu déployer l'activité qui a été la sienne dans le domaine des droits de l'Homme c'est essentiellement parce que ses membres ne présentaient pas de tares fondamentales du point de vue démocratique et que, dans le cas contraire, le mécanisme "d'expulsion dirigée" qui fit effet à l'encontre de la Grèce des colonels permettait de répondre. Le fait de l'avoir employé une fois au moins fit d'ailleurs toute la réputation d'un choix qui aurait, peut-être, pu être renouvelé à d'autres occasions. A moindres frais, le Conseil de l'Europe acquit ainsi une réputation en matière de droits de l'Homme que la fin du XX^e siècle éprouve quelques difficultés à honorer. Les bouleversements géopolitiques de cette fin de siècle ont en effet conduit le Conseil de l'Europe à jouer le rôle d'un véritable stage d'apprentissage de la démocratie sinon celui d'un sas de décontamination. Irremplaçable, cette fonction a peut-être eu pour prix à payer d'être moins regardant sur les conditions dans lesquelles les nouveaux arrivants s'acquittent de l'obligation principale fixée par le statut du Conseil, celle d'être attaché à la "prééminence du droit". D'où un train d'adhésions douteuses qui font peut-être rétrospectivement douter certaines démocraties comme celle du Royaume d'Espagne ou du Portugal au regard de la facilité avec laquelle on accepte aujourd'hui la Croatie, l'Ukraine ou la Russie... Quoi qu'il en soit, la nécessité d'un retour à la rigueur des origines est sans doute éprouvée avec suffisamment d'acuité par les Etats membres pour qu'ils aient inscrit désormais dans le traité sur l'Union européenne le pendant du mécanisme de sélection qui existait au statut du Conseil de l'Europe.

Au delà, la question de la diversité des membres du Conseil de l'Europe ajoutée à celle de la réforme du système de garantie de la CEDH par le protocole 11 pose une question essentielle, celle du maintien du standard de protection des droits fondamentaux au sein du continent européen. Que l'on adhère à l'hypothèse de la "pause", à celle d'une protection différenciée ou d'un double standard, il est difficile d'imaginer que le dynamisme qui a caractérisé la protection politique et juridique des droits de l'Homme au plan européen puisse être conservé dans un milieu brutalement devenu hétérogène par la force des choses. A l'instant où l'Union européenne pénètre dans des domaines cruciaux sur le plan des libertés publiques, il n'est plus possible d'esquiver le débat.

Au plan strictement juridique, l'impasse existe aussi. Elle se nourrit d'abord de l'étendue de l'intégration communautaire dans des secteurs nouveaux, étendue qu'il n'est plus possible de masquer à la vigilance des juridictions constitutionnelles, comme la Cour constitutionnelle allemande l'a clairement indiqué lors de la ratification du traité de Maastricht. Qu'il s'agisse du fond des questions

traitées ou de l'absence de démocratie d'un système institutionnel communautaire qui ne dispose pas d'un législateur représentatif et où l'accès des particuliers au juge est singulièrement réduit, les prémisses d'un blocage sont visibles. Il importe donc que le système institutionnel de l'Union s'engage davantage dans la voie d'une démocratisation effective de ses modes de fonctionnement. Les imperfections communautaires sont en effet de plus en plus difficiles à assumer alors que, au plan interne, les droits fondamentaux irriguent les constructions de l'Etat de droit et que, au plan européen, le contrôle juridictionnel de la Cour européenne des droits de l'Homme exprime les exigences que l'on connaît.

Le traité d'Amsterdam s'engage dans cette voie. Si divers scénarios d'évolution plus ou moins ambitieux peuvent être dessinés, il n'en constitue pas moins une véritable révolution dans la mesure où il positionne délibérément l'Union européenne sur le terrain des droits fondamentaux ce que, de Rome à Maastricht, les Etats membres s'étaient toujours refusés à faire ouvertement.

Ce positionnement est curieusement organisé en parallèle de ce qui a caractérisé le Conseil de l'Europe jusqu'alors. Il se partage en une dimension normative et une dimension protectrice garantissant le respect des engagements, construction qui est tout à fait spécifique de l'Europe de Strasbourg. Partagée entre la référence explicite aux implications des droits fondamentaux et le renvoi aux traditions constitutionnelles et à la CEDH, allant jusqu'à viser un principe général de non-discrimination ou les droits sociaux fondamentaux, l'Union européenne semble désormais tentée par la démarche de l'autonomie. Faisant du respect de ces valeurs une condition de l'appartenance à l'ensemble et de l'application de ses politiques, elle rompt avec le passé: l'Union est "fondée" sur les droits fondamentaux.

L'ancienne démarche fonctionnaliste brouille cependant la démarche y compris aux yeux de ceux qui l'ont initiée, les Etats membres. Est-ce parce que cette caution était nécessaire pour de nouveaux développements de l'intégration européenne, tels que ceux relatifs à un espace de liberté, de sécurité et de justice ou bien est-ce parce que la concurrence entre les différents systèmes de protection devenait intenable à gérer sans un minimum de rationalisation, toujours est-il que l'ensemble réalisé donne le sentiment d'avoir été davantage improvisé que pensé, supporté que voulu. Alors que Maastricht avait constitutionnalisé vingt ans de jurisprudence de la CJCE, Amsterdam va bien au delà sans que la symbolique politique et les implications techniques de ce choix aient été explicitées et assumées par les Etats membres.

2. Les contraintes d'un ordre public européen

Au regard de la situation antérieure, le traité d'Amsterdam marque une rupture, rupture qui constitue une véritable révolution matérielle tant l'avancée sur le terrain des droits fondamentaux est novatrice. En effet, la revendication du maintien et du développement d'un "espace de liberté et de justice" autant que l'inscription d'un principe général de non-discrimination témoignent de la volonté d'occuper un terrain jusqu'alors resté vague. Dès lors, il devenait inévitable que ces contraintes soient opposées à tout Etat désireux d'entrer dans l'Union mais aussi imposées à ceux qui en font partie.

2.1. la constitution d'un espace de liberté, de sécurité et de justice

Elle est mise en avant comme principal justificatif de la prise en compte des droits fondamentaux par l'Union européenne. Cette explication est utilisée à juste titre mais elle ne peut être la seule, tellement ce nouveau pan de l'action européenne touche au cœur même des droits de l'individu et oblige l'Union européenne à se positionner. Ceci conduit à se rallier à l'idée qu'un "ordre public

européen" s'impose aux Etats, ordre public dont les jurisprudences se font ouvertement l'écho aujourd'hui et qui interdisent par exemple la livraison d'individus vers des destinations dangereuses ou un fonctionnement de la justice par trop éloigné des conceptions normales des droits de l'Homme.

Depuis longtemps en effet, le jeu croisé des contraintes constitutionnelles et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme avait amené à se rendre à cette évidence. Les Etats membres ont eu à en accepter les contraintes individuellement lorsque leurs politiques migratoires ou le jeu de leur entraide répressive les conduisait à s'en affranchir. Sans que l'on ait besoin de faire l'exégèse de l'espace de "liberté" qui fait d'ailleurs allusion principalement à la liberté de circulation, l'Union européenne pénètre dans des matières qui touchent par nature aux droits fondamentaux. Ceci implique à la fois un mouvement de prise en compte des droits fondamentaux mais aussi un bouleversement des données antérieures.

Certes, le thème de l'Etat de droit et de la nécessaire protection des libertés individuelles est loin d'être une découverte pour l'ordre juridique communautaire.

On se souvient à ce titre que le traité d'Amsterdam avait, d'une part, inscrit dans son article F2 les enseignements de la jurisprudence de la Cour de Justice en la matière et, d'autre part, que l'apparition d'une citoyenneté européenne impliquait des conséquences importantes de ce point de vue. Il n'en restait pas moins que la stricte délimitation de la jurisprudence communautaire au "cadre communautaire" et l'absence de véritable réglementation contraignante dans le cadre du troisième pilier réduisait l'intérêt de cette position. A ce titre, la référence explicite du traité sur l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme et à la convention de Genève sur les réfugiés politiques n'a guère eu de conséquence concrète dans l'application du traité de Maastricht.

Désormais, la variété des problèmes couverts par l'espace de liberté de sécurité et de justice oblige l'Union européenne à prendre en charge le jeu des droits fondamentaux sans réserve. Des questions évoquées par les politiques migratoires et qui peuvent toucher au droit d'asile (en étant "conformes" au texte de Genève), à la protection contre les traitements inhumains ou dégradants ou au droit à mener une vie familiale normale jusqu'à l'administration de la justice que réclame le fonctionnement d'une entraide répressive européenne systématisée par le nouveau troisième pilier, des pans entiers et déterminants du droit des libertés publiques sont concernés directement. La même logique que celle des articles correspondants de la Convention européenne des droits de l'Homme a toutes les chances d'animer l'ensemble de la construction. Comment douter ainsi que la "qualité de la loi" ou le "procès équitable" qui s'imposeront ici ou là épargneront les constructions judiciaires nationales, que la coopération judiciaire en matière civile n'aboutira pas à un rapprochement substantiel des droits nationaux de la famille ou à une conception partagée des rapports entre parents et enfants.

C'est donc bien d'une vision commune de la place de l'individu dans la société européenne et de ses rapports avec le Pouvoir qu'il est désormais question.

Quand bien même ce serait déjà largement le cas, à la fois pour ce qui est de la réglementation communautaire placée sous le contrôle de la Cour de Justice et pour l'action nationale d'exécution relevant de celui des juridictions nationales et de la Cour européenne des droits de l'Homme, le changement d'optique est radical. En effet, le basculement au profit de l'Union et en particulier à celui de la Communauté est perceptible à deux instants décisifs: celui de l'élaboration de la règle et celui de son contrôle.

Pour ce qui est de l'élaboration des règles, les traditions constitutionnelles nationales ne sauraient se satisfaire durablement des imperfections du système institutionnel de l'Union et tout particulièrement de celles qui affectent son pouvoir législatif. Parce que les questions évoquées plus haut relèvent dans les Etats membres pour l'essentiel de la compétence législative par nature, se pose alors aujourd'hui et de manière éclatante celle de l'organe légiférant au sein de l'Union. De la loi pénale au respect des libertés individuelles, trop de charges symboliques sont en jeu pour ne pas avoir d'incidences institutionnelles.

Deux remises en cause peuvent d'ores et déjà être identifiables à court terme: il s'agit de celle de l'équilibre entre Conseil et Parlement, et plus généralement il s'agit de l'organisation d'une subsidiarité parlementaire mettant en contact les parlements nationaux et le Parlement européen. Cette double exigence, envers les Etats membres comme envers l'Union, réclamera sans doute beaucoup de finesse pour identifier quels sont les thèmes qui appellent une approche exclusivement européenne et ceux qui se satisferont d'une coordination nationale. En tout état de cause, la réponse donnée conditionnera la capacité de l'Union à légiférer de manière contraignante et efficace.

Un raisonnement identique affecte le thème du contrôle juridictionnel. Là encore, l'organisation des tâches entre le niveau national (et comment la mesure nationale d'exécution d'une réglementation commune pourrait échapper au juge national ?) et le niveau communautaire posera de délicats problèmes d'ajustements. D'ores et déjà du reste, la Cour de Justice est parfaitement consciente des défis que le système juridictionnel de l'Union doit affronter. Elle explore tout à la fois la voie d'un renforcement de ses prérogatives tout comme celle d'un appui accentué sur les juridictions nationales ou même la création de juridictions nationales spécialisées. Au sein de la problématique générale du contrôle juridictionnel, le respect des droits fondamentaux exige en effet pour être satisfait une rapidité et une efficacité que le système actuel n'est sans doute plus capable de fournir.

Il s'agit donc d'un bouleversement des données antérieures sans sous-estimer non plus l'impact de la logique "spatiale" qui est attachée à l'ensemble de la construction. Placée directement dans la continuité de l'Acte Unique et de la disparition des frontières intérieures, la logique du territoire unique contient des potentialités insoupçonnables. Qu'il s'agisse de l'espace de "*liberté*" qui exigera une protection largement entendue contre les restrictions comme contre les intrusions ou bien qu'il s'agisse de l'espace de "*sécurité*" qui devient ouvertement un droit reconnu aux citoyens de l'Union, on assiste en réalité à l'avènement d'un principe de territorialité unique. L'exigence d'un droit, d'une justice et d'une sécurité uniques pour un territoire commun est formulée implicitement sans que l'inventaire des problèmes posés ait vraiment été effectué par les négociateurs. Si l'on y ajoute que le traité fait expressément mention du "*maintien et du développement*" d'un tel espace, une logique à la fois de défense et de construction l'accompagne. Les conflits traditionnels entre la liberté et la sécurité, entre l'ordre public et la liberté individuelle ont toutes chances de renaître mais cette fois-ci au niveau européen. La question de l'arbitrage du peuple ou du juge est donc posée à ce niveau aussi.

Les droits fondamentaux dans l'Union européenne peuvent alors apparaître sous un jour différent. Leur promotion peut être la finalité du nouvel espace ainsi institué et non plus une limite comme on a trop souvent tendance à le retenir. L'identité libertaire du continent européen apparaîtrait ainsi comme un moteur décisif et non pas comme un frein. A ce titre, on ne peut qu'être surpris par l'indifférence des Etats membres vis-à-vis de cette dimension, jugée comme secondaire, au contraire justement du Parlement européen qui l'a parfaitement saisi et s'organise aujourd'hui en conséquence. L'appel à un espace harmonisé ne peut en effet que s'organiser autour de principes et de valeurs fondatrices que la lutte contre la criminalité organisée ou l'immigration irrégulière ne sauraient constituer à eux seuls.

2.2. l'affirmation d'un principe général de non-discrimination

Elle constitue une autre novation du traité d'Amsterdam. Elle dépasse largement ce que l'on avait pu connaître jusqu'alors et, surtout, en ce qu'elle renforce l'appel à une règle unifiée ou harmonisée.

Les droits nationaux, le droit de la Convention et le droit communautaire ont croisé leurs approches depuis longtemps pour développer au cours de cette fin de siècle un principe à géométrie variable qui va de l'égalité formelle à la simple non-discrimination. On sait la puissance dévastatrice que son jeu a pu exercer dans l'ordre juridique communautaire.

Le nouvel article 13 du traité d'Amsterdam qui condamne les discriminations fondées sur l'âge, le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap ou l'orientation sexuelle peut offrir un levier aussi efficace à la constitution d'un espace commun où la règle s'harmoniserait progressivement parce qu'elle ne peut être différenciée à l'excès.

A ce titre, un espace ouvert à la libre circulation des personnes posera très rapidement la question du statut des étrangers ordinaires, de leur accueil et de leur insertion au niveau de l'Union européenne et non plus des seuls Etats membres. La puissance unificatrice du principe d'égalité obligera très certainement les souverainetés nationales au recul et ceci au nom des droits fondamentaux. Qu'il s'agisse des différenciations entre citoyens de l'Union et étrangers ou même des distinctions à opérer entre les différentes catégories d'étrangers, le jeu du principe de non-discrimination conduira inévitablement à des nivellements juridiques dont les effets sont largement imprévisibles. Il n'est pas possible en effet de prendre exemple à partir du principe d'égalité tiré de la CEDH dans la mesure où celui-ci n'est pas autonome. Par ailleurs, si le principe de non-discrimination n'est aujourd'hui qu'un principe d'interdiction, le jour viendra certainement où il conviendra d'envisager des mesures communautaires d'application afin de placer les individus dans des situations identiques. On peut douter que l'unanimité requise au Conseil résiste durablement au débat politique qui surgira alors.

Cette puissance unificatrice des droits fondamentaux à partir d'un espace unique à l'intérieur duquel les personnes seraient indistinctement traitées est également sous-jacente en matière sociale sans pour autant que ses potentialités soient aussi évidentes.

L'absorption, purement technique, du protocole additionnel en matière sociale que refusait la Grande-Bretagne à Maastricht a été largement remarquée à Amsterdam. On a peut-être moins noté que l'écriture du traité portait la cicatrice des affrontements qui dominèrent le sujet durant les dix dernières années. Une référence explicite aux "*droits sociaux fondamentaux*" est en effet inscrite notamment dans l'article 136 du traité communautaire qui renvoie à la Charte sociale de Turin mais aussi à la Charte des droits sociaux des droits fondamentaux dont l'adoption avait opposé en 1991 le Royaume Uni à ses onze autres partenaires. Il s'agit donc de donner un sens concret à la notion de citoyenneté européenne jusqu'ici cantonnée à des droits de circulation ou de pseudo-participation politique.

Il résulte de l'ensemble de ce processus que ni le législateur ni le juge, qu'ils soient nationaux ou européens, ne peuvent se tenir à l'écart de cette redéfinition des rapports entre les droits fondamentaux et la construction européenne. L'Union européenne y est entraînée, directement ou indirectement.

2.3. le respect des principes de l'Etat de droit

Cause ou conséquence du mouvement décrit plus haut, la proclamation de l'attachement de l'Union européenne aux droits fondamentaux est verrouillée par un double mécanisme: il est certes nécessaire de respecter les droits fondamentaux pour entrer dans l'Union et il est tout aussi nécessaire de le faire pour bénéficier à plein de ses politiques.

Les raisons de fond qui ont conduit l'Union européenne à se doter d'un mécanisme analogue à celui qui existait au Conseil de l'Europe et permettait à ce dernier de faire le tri des demandes d'adhésion à partir du critère des droits de l'Homme sont connues. Outre les craintes liées au fait que le Conseil de l'Europe a visiblement baissé la garde de sa vigilance depuis l'implosion du bloc des pays de l'Est, la perspective de candidatures en provenance d'horizons inconnus explique l'inscription du nouvel article 49 du traité. Condition expressément mise à l'adhésion (qui succède à une vérification implicite antérieure), cette attitude pose des difficultés concrètes évidentes. Purement politique et subjective, l'appréciation portée sur la situation à un moment donné dans un Etat candidat de la situation relative à la démocratie ou à l'Etat de droit est particulièrement délicate à porter. Brevet de démocratie ou d'infamie, elle exonère par ailleurs de cet examen tous ceux qui, faisant déjà partie du cercle vertueux, sont présumés remplir a priori ces critères directeurs. Elle a donc été critiquée à ce titre.

On peut douter que ce barrage politique tienne durablement lorsque des pressions de la nature de celles qui ont forcé la porte du Conseil de l'Europe au profit de la Russie et de la Croatie s'exerceront à leur tour sur l'Union européenne. Seule, alors, la complexité de la procédure mise en place pourra permettre à des minorités de blocage de s'exprimer, au nom d'une sensibilité à ces questions que l'on rencontre généralement davantage au nord de l'Union qu'au sud ou à l'ouest.

L'instauration d'un mécanisme de sanction en cas de violation des droits fondamentaux présente les mêmes risques, notamment quant à ses modalités d'application. L'article 7 du traité qui l'organise mentionne ainsi une "*violation grave et persistante*" des droits fondamentaux. Celle-ci montre bien que la tolérance à des violations secondaires sera la règle, ce qui n'est pas forcément rassurant, et, s'il s'agit bien d'une nouveauté, elle va en fait beaucoup moins loin que la procédure du Conseil de l'Europe dont elle s'inspire. En effet, il n'est plus ici question d'expulsion ou de retrait provoqué mais beaucoup plus simplement d'une suspension des conditions de participation entière à l'Union. La symbolique d'une telle procédure mérite donc simplement d'être soulignée. Pas davantage.

3. Le bouleversement des perspectives juridiques

Tant qu'il n'était pas question d'engager ouvertement l'Union sur le terrain de l'Etat de droit et de la protection des droits fondamentaux, la coexistence en Europe de différents systèmes de garantie de ces droits n'était pas une question majeure. Une répartition implicite des rôles laissait alors au Conseil de l'Europe la fonction de gardien des valeurs fondamentales et le soin d'effectuer les filtres indispensables. Cette question est désormais devenue une question centrale, à la fois en raison de l'affadissement sinon de la disparition des exigences de l'organisation de Strasbourg mais aussi parce que l'Union européenne engagée sur le terrain de l'Union politique ne pouvait plus se désintéresser de la question.

3.1. L'explication du bouleversement: la fonction des droits fondamentaux

Si l'on est persuadé que la traité d'Amsterdam bouleverse les données de l'approche traditionnelle en matière de droits fondamentaux, c'est principalement en raison de l'abandon de l'optique classique.

Jusqu'à présent en effet et après une longue période de réticence, le prisme communautaire conditionnait toute prise en compte des droits fondamentaux par la réglementation et le juge communautaire. On sait d'ailleurs que c'est sous la pression des juridictions internes, allemandes et italiennes pour l'essentiel, que l'ordre juridique communautaire s'est engagé dans cette voie. Refusant la primauté du droit communautaire si celle-ci dérogeait aux exigences des droits fondamentaux, les juges internes ont ainsi contraint la Cour de Justice à l'évolution. D'où les soubresauts et les hésitations qui ont conduit l'Union tout à la fois à récuser une adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'Homme et à pourtant faire des droits de l'Homme un élément important de sa politique extérieure y compris en matière commerciale.

Un certain nombre d'acrobaties juridiques et politiques s'expliquent de ce fait. Le souci d'éviter des conflits trop voyants ou une concurrence manifeste avec la protection tirée du droit interne et surtout de la Convention européenne des droits de l'Homme n'est pas le moindre. L'immunité reconnue à la réglementation communautaire devant la Cour européenne, certes tempérée par l'utilisation conforme de la Convention par la Cour de Justice, n'a pas provoqué jusqu'ici des hiatus dommageables pour la cohérence du système. Une telle situation ne peut durer dans le temps.

Le traité d'Amsterdam tourne cette page, volontairement ou inconsciemment avec une véritable "constitutionnalisation" des droits fondamentaux faite en des termes clairs.

"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'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres". Les conséquences de cette affirmation solennelle posée par l'article 6.1 du traité sont déterminantes. On peut s'étonner qu'elles soient manifestement sous-évaluées par les Etats membres et qu'elles aient aussi peu d'échos dans le débat public.

La première conséquence n'est pas que de langage: l'Union est "*fondée*" sur les principes démocratiques. C'est dire qu'il ne s'agit pas là d'un domaine de compétence ou d'un "objet" communautaire mais de bien autre chose, d'un socle, d'une pierre de base sur laquelle l'ensemble repose et sans lequel il ne pourrait exister. Objectivement, ces principes directeurs conditionnent donc l'action et le fonctionnement de l'Union dans ses trois piliers, ce qui pourrait à terme poser des questions embarrassantes lorsque l'on s'interrogera sur le caractère précis et concret de ces principes.

Du principe représentatif à la transparence démocratique en passant par le droit à la protection juridictionnelle ou par le principe de légalité revisité, en fait, c'est l'ensemble institutionnel de l'Union qui doit à terme être passé au crible de ces principes dont, par ailleurs, le traité explique qu'ils sont "communs" aux Etats membres. Le métissage démocratique qui en résultera inévitablement réservera vraisemblablement bien des surprises, au sein desquelles les paramètres culturels et sociologiques ou politiques l'emporteront certainement sur les débats juridiques.

La présence de ce dénominateur commun emporte une seconde conséquence déterminante. Les Etats partageant ce bien commun seront seuls susceptibles d'entrer et de demeurer dans le cercle constitué. Aussi, le traité a-t-il mis en place la procédure des articles 7 et 49 qui doit permettre de garantir l'intégrité du patrimoine commun. Là encore, le regard ainsi porté, aussi relatif soit-il d'un point de vue politique, entraîne une modification profonde des comportements en vigueur jusqu'alors. Seule

la fonction objective des droits fondamentaux justifie en effet que l'exception de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat soit ainsi écartée et que ce droit de regard soit institutionnalisé dans les rapports intra-communautaires. Faut-il d'ailleurs souligner que l'initiative politique d'un tel droit a vraisemblablement toutes chances d'échapper à ceux que le traité a investi, c'est-à-dire le Conseil, les Etats membres et la Commission, pour donner au Parlement européen la tribune qu'il mérite ? Comment imaginer que l'impact d'une telle légitimation n'entraîne pas de profondes remises en cause dans l'équilibre institutionnel ?

On le voit donc, le dynamisme bien connu des droits fondamentaux a toutes chances d'emporter sur son passage les barrières fragiles posées par la CIG et de réveiller des souverainetés curieusement indifférentes.

3.2. Les conséquences du bouleversement: l'adaptation institutionnelle

La prise de conscience des exigences d'une Union de droit n'est manifestement pas réalisée encore. Elle paraît cependant inéluctable et oblige à s'interroger quant à la question de s'engager sans faux-fuyant dans une démarche déclarative, au besoin de type constitutionnel.

Un premier niveau de réflexion concerne l'opportunité d'une telle démarche. Elle a été évoquée à plusieurs reprises notamment au Parlement européen et lors de la CIG. L'adhésion de tous les Etats membres à la CEDH et la force des traditions constitutionnelles de ces Etats faisaient avancer à certains que l'essentiel était assuré et qu'il serait inutile d'aller plus avant. Il n'est pas certain qu'ils aient entièrement raison même si la valeur ajoutée d'une écriture européenne des droits fondamentaux serait sans doute très réduite tant l'existant est imposant et opérationnel.

D'abord, d'un point de vue technique, il est nécessaire aujourd'hui de combler quelques silences. A titre d'exemple, l'immunité du droit communautaire devant les organes de Strasbourg fait aujourd'hui courir le risque d'une faille dans la protection des droits fondamentaux. Qu'une règle communautaire soit jugée conforme aux standards de la CJCE ne délie pas pour autant l'Etat membre exécutant cette règle de ses obligations envers la CEDH. Exceptionnellement certes, il peut être condamné à Strasbourg pour s'être conformé à une prescription de Bruxelles...Ainsi et à titre d'exemple, l'avènement de politiques migratoires communautaires a toutes chances de multiplier les recours contentieux fondés sur le risque de traitements contraires aux droits fondamentaux. Comment comprendre alors que le juge communautaire ne puisse en connaître directement sous cet angle et comment imaginer durablement que les Etats membres puissent être écartelés entre leurs obligations communautaires et celles qu'ils ont contracté vis-à-vis de la CEDH ?

Deux hypothèses sont alors concevables. La première est celle d'une intégration "douce" de la CEDH par l'Union européenne, dans le fil de ce qui a été réalisé jusqu'alors et qui sera accentué par la pression des nouvelles politiques. Il est douteux pourtant qu'elle réponde suffisamment vite aux besoins et elle n'apporte de toutes façons aucune solution au déficit démocratique éprouvé par les citoyens de l'Union. La seconde hypothèse est celle de la rupture et de la prise d'autonomie de l'Union européenne et de ses juges vis-à-vis de la CEDH et du Conseil de l'Europe. Il est alors possible d'imaginer un effet "d'appropriation" ou "d'absorption" des principes tirés des traditions constitutionnelles nationales et de la CEDH, l'impulsion de la Cour de Justice qui en serait l'auteur provoquant en retour une prise de conscience des institutions. Là encore, l'effet politique d'un tel virage ne sera pas à la mesure des attentes des citoyens de l'Union et il risque fort d'être réservé aux spécialistes. A contenu matériel identique, car tout aujourd'hui est disponible, la voie d'une déclaration des droits serait alors simplement un élément d'une stratégie nouvelle.

Il s'agit là d'un second niveau de réflexion directement lié à la faisabilité de l'opération, aux suites éventuelles de l'initiative prise au Sommet de Cologne qui appelle à l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La prudence de l'initiative témoigne de la difficulté de l'entreprise, oscillant entre le renvoi à des concepts connus des droits internes tels que la liberté ou l'égalité, et la tentation de l'écriture et de la définition. Il s'agit indéniablement d'un premier piège à éviter, toutes les tentatives précédentes ayant avorté à cause de l'impossibilité d'une précision commune de droits pourtant partagés. Catalogue ou rappel, préambule ou acte fondateur, tels sont pourtant les choix qu'il faudra bien opérer à un moment ou à un autre.

Les modalités d'adoption d'une telle Charte sont également lourdes d'une symbolique particulière. L'impasse constatée lors de la CIG semble indiquer que la voie royale de la déclaration constituante est trop escarpée pour être crédible. Il n'en reste pas moins que la technique même de la déclaration appelle l'intervention d'institutions représentatives des peuples européens que ne peuvent être les représentants des Etats membres ou des experts mandatés par ces derniers. Une fois le couvercle de cette boîte de Pandore soulevé, qui peut alors dire ce qui en sortira et comment expliquer l'indifférence des Etats membres à ces questions, quand elle n'est pas pure réticence ? La dynamique politique qui s'attache aux droits fondamentaux a en effet de fortes chances d'aboutir à un débat institutionnel au cœur duquel le principe démocratique, la transparence administrative et le contrôle juridictionnel poseront des questions difficiles à éluder par les Etats. L'acteur qui aura pris le premier l'initiative sur ce terrain aura toutes chances de la conserver et tout laisse à penser que cette stratégie du Parlement européen est adaptée à ses objectifs.

Il reste alors à s'interroger sur la portée d'un tel processus. Sa principale utilité juridique serait d'offrir aux ressortissants communautaires comme aux tiers la possibilité de l'invoquer à l'encontre de toute violation, au besoin par la voie juridictionnelle. Rejoignant ainsi le débat évoqué plus haut de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire, une telle déclaration poserait simplement un problème d'articulation avec les exigences constitutionnelles internes, desquelles elle tire son autorité.

D'où l'intérêt de retrouver le thème de la subsidiarité qui a fait le succès de la CEDH et lui a permis de féconder les ordres juridiques nationaux.

Au plan politique en revanche, le seul argument de la "visibilité" politique de l'Union ne suffit pas à évaluer l'intérêt de la démarche, quel qu'en soit le bien-fondé. La voie de l'Union politique est dépendante d'un accord profond des citoyens de l'Union avec les valeurs et les principes d'action qui transcendent ceux qui forment le contrat social. La capacité de l'Union à les formuler et à permettre à ses citoyens de s'identifier à eux et de se les approprier est sans doute une clé de l'identité européenne et de son avenir.

Mme Michèle LINDEPERG,
Rapporteur pour la commission des libertés publiques du Parlement européen
sur les formes complémentaires de protection

Le Parlement européen a demandé à plusieurs reprises l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Le Conseil et la Cour de justice ont toujours refusé

de soutenir cette demande. La Cour a opposé le fait qu'il n'y avait pas de base juridique. Que pensez-vous d'une adhésion de la Communauté en tant que telle ? Celle-ci aidera t-elle à résoudre la contradiction entre Luxembourg et Strasbourg que vous avez signalée ou, au contraire, compliquerait-elle les choses? N'y a t'il n'y effectivement pas de base juridique? Quand on pose la question au Conseil, on nous oppose la Charte des Droits fondamentaux qui est en chantier. Lorsque j'ai posé la question à la Ministre de la Justice de savoir si cette Charte concernerait les ressortissants des pays tiers résidants légalement dans les États membres la réponse était claire et nette, c'était non.

**Professeur Henri LABAYLE,
Université de Bayonne, France**

L'adhésion à la Convention européenne des droits de l'Homme comporte un aspect technique et un aspect politique. L'aspect politique d'abord: adhésion, pour quoi faire ? Chacun de nos États est lié par la Convention européenne des Droits de l'Homme. La jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté la respecte parfaitement. La complexité d'une adhésion est telle que cela aboutirait à un bouleversement d'envergure constitutionnelle. Il faudrait vraiment réformer la quasi totalité de l'architecture juridique de l'Union européenne pour arriver à un résultat que nous avons déjà approximativement. L'Union européenne est mûre pour être autonome. Aujourd'hui il est bon que nos États ensemble se rendent compte qu'ils partagent beaucoup plus de choses qu'il n'y a de choses qui les séparent. Concernant l'administration de la justice, la transparence administrative, les politiques migratoires, nous avons toujours tendance à pointer les choses qui divergent, mais on oublie les choses qui nous rapprochent. On oublie que le droit que nous avons fait ensemble est finalement un droit qui s'applique, que la démocratie est née dans nos pays, que le contrôle juridictionnel y est né. Dernier élément: le nouveau Conseil de l'Europe va traverser des périodes de trouble, parce qu'il faudra assumer l'arrivée des pays venus de l'Est, qui ont un décalage important en matière juridique par rapport au droit du Conseil de l'Europe. Ma crainte est que dans ce contexte-là il y ait deux options. La première option est préférable; ce serait la pause. On arrêterait de progresser en matière de standards de droits de l'homme en attendant que ceux qui sont en retard rejoignent. La deuxième, qui serait pire, serait l'abaissement des standards. Dans nos administrations nationales, si la jurisprudence de Luxembourg est commentée, jamais elle n'est mise en cause quant à son bien-fondé. Je ne suis pas certain que demain, quand un Etat membre de l'Union européenne sera condamné par une Chambre, qu'il n'y aura pas de réaction de rejet des appareils juridiques nationaux en raison tout simplement de la composition de la juridiction. Aujourd'hui la maturité de l'Union européenne fait que nous pouvons nous engager sur la voie d'une démarche autonome. On ne peut pas accepter les arguments qu'on a entendus ce matin. On ne peut pas accepter, en tant que citoyen, qu'une Europe de liberté et de justice se fassent sans juges, parce qu'il y aura trop de dossiers. Où sommes-nous ? Dans quelle démocratie sommes-nous? Comment nous étonner que les citoyens, ou que les juridictions constitutionnelles d'un certain nombre de nos pays, comme la juridiction constitutionnelle allemande, considèrent que la démocratie de l'UE n'est pas au niveau? Est-ce sous le prétexte qu'il y aurait 300.000 demandes d'asile qu'on ne devrait pas avoir d'instance juridictionnelle permettant d'examiner ces demandes ? Que ce ne soit pas la Cour, telle qu'elle existe actuellement, que cela soit autre chose, ne pose pas de problème. Ce qui est clair, c'est qu'on ne peut pas imposer des arguments de ce type pour récuser tout contrôle démocratique et tout contrôle juridictionnel.

Aujourd'hui le dossier est sur votre table. Il est nécessaire que le PE et les États membres le fassent progresser. Les citoyens de l'UE ne s'engageront dans cet espace qu'à partir du moment où ils y retrouveront ce qu'ils ont dans leurs propres États: les valeurs de l'Etat de droit.

**M. Bruno NASCIMBENE,
Professeur à l'Université de Milan**

M. Nascimbene attire l'attention sur le risque d'abaissement du standard de traitement des citoyens, ainsi que des étrangers. D'un côté, il convient de ne pas perdre de vue le noyau dur que représente la convention européenne des droits de l'homme dans le contexte de la Communauté en tant que telle, et dans celui des États membres de l'Union. De l'autre côté, le risque de diminution du standard de traitement est bien réel.

La seconde observation, liée à la première, évoque la protection des droits fondamentaux dans le cadre de certaines jurisprudences nationales, autrement dit de la jurisprudence constitutionnelle, allemande et italienne. Dans ces jurisprudences apparaît toujours l'idée selon laquelle la protection des droits fondamentaux, telle qu'elle est garantie par la constitution nationale, ne peut être mise en cause par des normes communautaires et des normes de droit international.

**M. Christos THEODOROU,
Membre de la commission de l'administration publique,
de l'ordre public et de la justice - Vouli ton Ellinon, Grèce**

Je suis tout de même préoccupé par le fait que de nombreux pays candidats à l'adhésion n'ont pas d'Etat de droit sur leur propre territoire: prenons l'exemple de la Turquie où l'on assiste à des procès "fantoques", comme celui d'Ocalan pour le moment avec notamment une inadéquation des procédures. Ne faudrait-il pas "pointer" les États qui ne respectent pas les droits de l'Homme au sens où nous l'entendons?

**Professeur Henri LABAYLE,
Université de Bayonne, France**

Les choses sont très complexes et depuis l'origine, il y a un débat politique ou diplomatique qui consiste à se demander si en admettant un système juridique qui est un peu bancal, on n'aide pas ce système à aller plus vite pour rejoindre le niveau moyen. Face à cette option, il y a une option inverse qui consiste à dire: vous restez en dehors tant que vous n'avez pas été capables de vous mettre au bon niveau. Pendant très longtemps le "sas de décontamination" entre les États démocratiques et les États non démocratiques, c'était le Conseil de l'Europe. La procédure d'admission comme la procédure d'exclusion du Conseil de l'Europe reposait sur l'attachement aux valeurs démocratiques. Puis on a eu les affaires turques dans les années 80 et on a commencé à hésiter en se disant, que si on engageait des procédures de contrôle, voire d'exclusion, la situation en Turquie allait empirer. Ensuite est venue l'implosion des pays de l'Est. On a vu adhérer la vague des pays de l'Est, dont à l'époque personne n'était tout à fait persuadé qu'ils remplissaient les normes. Enfin on a eu les exemples qui aujourd'hui posent un problème: la Russie et la Croatie. Admettre la Russie au moment des événements de Tchétchénie, c'était dire que le sas ne fonctionnait plus. Je suis frappé de ce que, à ce moment-là, le Traité d'Amsterdam, comme par hasard, a pris le relais: il met en place une procédure d'adhésion à l'Union européenne sur la base d'attachement à des valeurs, crée une procédure de sanction, qui permet de suspendre l'application des droits dans un Etat membre qui ne respecterait pas ces valeurs, fait du Conseil des Ministres l'arbitre, tout comme au Conseil de l'Europe pour lequel c'est le Comité des Ministres. Tout est en train de se

passer comme si les schémas qui avaient été imaginés en 1949 en Conseil de l'Europe se transportaient à partir de la fin des années 1990 dans l'Union européenne et comme si on était en train de reconstituer une sorte de "club". Je crois qu'il va y avoir une période de difficultés et que tous ces systèmes juridiques vont évoluer vers le haut vers notre système. La meilleure preuve en est que la Roumanie vient d'être condamnée par la Cour européenne des Droits de l'homme pour avoir essayé d'entraver l'exercice du droit au recours individuel de la Convention européenne des droits de l'homme dans son pays. La Cour européenne des Droits de l'homme a condamné la Turquie pour des faits extrêmement graves à de multiples reprises ces dernières années. La première condamnation qui ait jamais été portée au Conseil de l'Europe pour faits de torture l'a été contre la Turquie. La pression en matière des droits fondamentaux se fait de plus en plus forte.

**Mme Isabelle BROUILLARD,
Conférence des Commissions Justice de Paix d'Europe**

La Conférence des commissions justice et paix rappelle l'importance des droits fondamentaux et en ce sens, ne peut pas accepter le plan d'action tel qu'il est, car les notions de sécurité, liberté et justice n'ont pas été définies suffisamment. Le plan d'action prévoit certes comme point commun la notion de personne, mais il envisage plusieurs catégories de personnes. Malgré la référence au principe de non-discrimination il y a risque de traitement discriminatoire. Les droits fondamentaux doivent constituer le socle de la politique de l'Union européenne mais surtout inclure une approche mondiale. Le débat de fond doit commencer, notamment en ce qui concerne la politique migratoire.

**M. Michael ELLIOTT, (PSE, UK)
Député européen**

Il y a environ neuf ans, le Parlement européen, à la suite du rapport de sa commission d'enquête sur le racisme et la xénophobie, observait qu'en matière et de droit de vote, nous devrions nous éloigner des concepts traditionnels de citoyenneté²⁰. Il recommandait ainsi que les droits civils soient accordés, au sein de l'Union, à toute personne à condition qu'elle soit résident permanent, à l'exclusion de toute autre considération de race, de religion ou de qualité. Le simple fait de pouvoir démontrer cette qualité de résident permanent devrait suffire pour bénéficier de ces droits. Je me demande ce que vous en pensez s'il est bien réaliste de croire les gouvernements prêts à accepter cette position.

**Professeur Henri LABAYLE,
Université de Bayonne, France**

C'est une question très complexe. Le champ des droits civils est, de fait et souvent de droit, reconnu à chacun indépendamment de sa nationalité. Le concept de droit fondamental a été utilisé pour la première fois dans un texte européen non pas par le Parlement, ni par la Cour de justice mais par les

²⁰ «Examiner la possibilité d'accorder le droit de vote, au moins en ce qui concerne les élections locales, d'abord à tous les ressortissants de la Communauté, puis à tous les immigrants bénéficiant du droit de séjour et ayant résidé pendant cinq ans dans les pays»

(Recommandation 64)

Parlement européen – commission d'enquête sur le racisme et la xénophobie – Rapport sur les résultats des travaux, rapporteur: M. Glyn FORD, 1991

États. Quand on lit le règlement 1612/68 sur la liberté de circulation des travailleurs et sa motivation, on voit que les États ont écrit que le droit à la libre circulation est un droit fondamental. C'est la première fois que ce mot a été utilisé.

Dans nos États, comme dans l'ordre communautaire, il n'a jamais été réellement possible d'établir une barrière entre la situation civile des étrangers ordinaires et la situation des citoyens. En particulier, parce qu'on avait une conception en trois catégories: le citoyen national, le travailleur communautaire pour lequel il ne peut pas y avoir de discrimination et l'étranger ordinaire. Chaque fois que le ressortissant communautaire s'en réfèrait à la non-discrimination pour bénéficier des mêmes droits que le citoyen ordinaire, il emmenait derrière lui l'étranger ordinaire. Le Conseil constitutionnel français par exemple a refusé, en matière de prestations sociales, qu'on établisse une distinction entre travailleur communautaire et non communautaire au nom du fait que le principe d'égalité s'y opposait. Dans le domaine des droits civils, l'égalité en fait et en droit ne devrait pas rencontrer d'obstacle. En revanche, dans le domaine des droits politiques, il est extrêmement difficile de dépasser le critère de la nationalité. L'alignement des droits politiques des étrangers ordinaires sur ceux des citoyens relève de décisions politiques nationales qu'il est très difficile de faire mûrir.

Mme Anna TERRON I CUSI, (PSE, E)
Membre du Parlement européen

1. L'annonce par la Présidence allemande de la Charte européenne, suscite chez moi une inquiétude. Cette charte est tout à fait bienvenue et j'approuve le fait que la citoyenneté européenne confère des droits supplémentaires. Mais elle pose une question: cette énumération de droits n'a-t-elle pas pour effet d'exclure les ressortissants des pays tiers, qui, jusqu'à présent, s'étaient vu reconnaître les mêmes droits civils qu'aux ressortissants de l'Union? N'allons-nous pas, pour la première fois, légiférer sur des droits réservés aux citoyens de l'Union, et excluraient les ressortissants de pays tiers? Voilà ce qui m'inquiète. Une proposition a été lancée, visant à mettre sur pied un statut des résidents légaux. Ne suffirait-il pas d'être minimaliste, en considérant que toutes les personnes jouissent de droits identiques, dès lors qu'il n'existe aucune disposition contraire? Je crains qu'à travers cette charte qui, en théorie, représente un pas en avant, nous ne faisons exactement l'inverse.
2. Sur la question de l'asile, une autre chose me préoccupe: nous ne sommes parvenus à harmoniser que le non-droit à la demande d'asile. Autrement dit, nous avons déclaré qu'un citoyen d'un pays tiers ne pouvait demander l'asile politique qu'à un seul État de l'Union; en outre, nous disposons de mécanismes visant à déterminer quel pays doit prendre son dossier en charge. Cela revient, d'une certaine manière, à refuser à ce requérant la possibilité de solliciter l'asile auprès de quatorze autres pays. Je pourrais approuver cette situation si l'UE était réellement l'entité en charge des demandes d'asile, mais l'asile politique n'est pas accordé par l'Union, ce qui assurerait une meilleure protection à ce citoyen d'un pays tiers et lui permettrait d'être accueilli dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice européen; le droit d'asile continue à n'être octroyé que par un État unique, tandis que nous nions à la personne la possibilité de le demander aux quatorze autres. La seule norme commune dont nous nous soyons dotés consiste à exclure le droit de demander l'asile auprès de plusieurs États, dits jusqu'ici nationaux.
3. Je souhaiterais que cette conférence fasse connaître à la Commission et au Conseil mon inquiétude sur les divergences qui apparaissent parfois dans les documents ou les propositions que ces deux institutions présentent. Dans mon pays, je frémis toujours à la perspective

d'expliquer à une ONG nationale ou locale, qui travaille à l'intégration des immigrants et ne fait pas partie d'un vaste réseau européen, pourquoi la proposition d'admission de citoyens de pays tiers émanant de la Commission n'a rien à voir avec le document de stratégie en matière d'asile et d'immigration présenté par le Conseil. J'explique que la Commission et le Conseil disposent respectivement d'une capacité d'initiative, en matière de législation pour l'une et d'action pour l'autre, qui empruntent des voies différentes. Je pense que les ONG s'inquiètent elles aussi de ce manque de cohérence.

**Professeur Henri LABAYLE,
Université de Bayonne, France**

Une déclaration de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux ne saurait être qu'un "plus". Plusieurs interrogations cependant, pour le peu que l'on sache quant à cette initiative: quelle forme juridique? Quelle force juridique? A-t'on déjà vu invoquée devant un tribunal la charte des droits sociaux fondamentaux de 1990? Est-elle d'applicabilité directe? Le silence montre bien quelle est la réponse. Si c'est pour faire un texte déclaratoire ou résolutoire, cela ne pourra rien retrancher. Si au contraire, c'est pour faire du droit positif, au besoin inséré dans un protocole ou dans un chapitre du traité, il est clair que la subsidiarité étant ce qu'elle est, il y aura un obstacle de nature constitutionnelle dans les États qui accordent plus que ne voudrait accorder la déclaration en question. Je vois difficilement comment la déclaration en question pourrait dire, ou ne serait-il que suggérer qu'il est question de restreindre les droits existants aujourd'hui.

**Mme Hedy d'ANCONA,
Membre du Parlement européen,
Présidente de la commission des libertés publiques du PE**

En ce qui concerne la charte, il ressort clairement de la discussion que nous avons eue avec la présidence que l'on prépare une charte qui ne serait pas applicable aux migrants résidant légalement dans l'Union, puisqu'il s'agit de droits sociaux, économiques et politiques. Il faut tenir compte du fait qu'une telle charte n'est pas acceptable pour une partie, voire pour une majorité du Parlement. Nous ne pouvons pas élaborer d'une part, sur la base de l'article 13, une directive qui interdit toute discrimination et, d'autre part, adopter une charte qui avalise cette distinction.

**Mme Brigitte ERNST,
Amnesty International**

A ma connaissance les Traités de l'Union européenne font référence aux droits fondamentaux, mais ils ne donnent pas compétence à l'Union européenne dans ce domaine. La preuve en est qu'on utilise le terme "l'Union européenne et ses institutions respectent les droits de l'homme" et qu'on ne dit pas "garantissent les droits de l'homme", ce qui est une grande différence. Cette référence existait déjà depuis longtemps. Elle a été codifiée en fait par le Traité de Maastricht. Le texte de l'article F2, n'a pas changé avec Amsterdam. Le progrès effectué dans le Traité d'Amsterdam est la reconnaissance explicite de la compétence de la Cour, mais une compétence limitée. Elle n'est pas, par exemple, accessible aux citoyens. Elle ne donne pas la possibilité pour un citoyen d'introduire un recours à la Cour de justice en matière de droits de l'homme. Un deuxième progrès qui a été apporté par Amsterdam c'est qu'on a donné au Conseil le pouvoir de juger les performances des États membres

en la matière, puisque le Conseil, en cas de violation grave des droits de l'homme par un Etat membre, va décider de suspendre une partie des droits inhérents à la qualité de membre de l'Union européenne.

Des pas en avant sont faits, mais pas suffisamment étendus pour pouvoir dire qu'il faut jeter aux orties les instruments du Conseil de l'Europe. Nos organisations ne sont pas favorables à une totale autonomie de l'ordre juridique communautaire en la matière. Nous pensons qu'un contrôle externe est toujours une bonne chose et qu'il ne faut pas négliger la compétence de la Cour de Strasbourg qui a une expertise de plusieurs décades dans la protection des droits individuels.

La compétence communautaire en matière de droits de l'homme reste, par ailleurs, limitée. C'est la Cour de justice elle-même, dans son arrêt préalable à la CIG qui dit: "*Il convient de constater qu'aucune disposition du traité ne confère aux institutions communautaires de manière générale le pouvoir d'édicter des règles en matière de droits de l'homme ou de conclure des conventions internationales dans ce domaine.*" La CJCE, qui a fait beaucoup pour faire progresser la protection des droits de l'homme dans l'UE, a jeté le gant pour passer le relais au politique.

Le concept de catégories de citoyens est un thème important auquel le Parlement doit être très attentif. La liberté de circulation a été proclamée dès le début du Traité de Rome. Avec le Traité d'Amsterdam, on y a ajouté des conditions. On a dit "oui" à la liberté de circulation, mais dans des conditions de sécurité et de respect de la justice. Faisons attention que les conditions qu'on a ajoutées avec Amsterdam, ne détruisent pas le principe fondamental de liberté de circulation. Libre circulation pour qui? Dans l'état actuel des choses, il faut savoir que les pauvres sont prisonniers de leur propre Etat membre. Il n'ont pas la libre circulation. Un des progrès que pourrait faire cette charte, c'est de progresser dans le domaine des droits sociaux.

**Mme Isabelle BRACHET,
Fédération européenne de la ligue des droits de l'homme**

Un risque d'interprétation divergente entre Strasbourg et Luxembourg existe. Les citoyens ont besoin de sécurité juridique. Nous pensons que la solution serait l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme puisque la Cour européenne a déjà reconnu la particularité de l'ordre juridique communautaire dans au moins un de ses arrêts.

En plus, les individus n'ont pas de possibilité de recours individuel devant la Cour de justice des Communautés de la même façon que devant la Cour européenne des droits de l'homme où ce recours individuel est beaucoup plus développé, puisque dans l'ordre juridique communautaire, il faut que l'acte communautaire concerne directement et individuellement la personne pour qu'elle puisse introduire son recours.

Enfin, l'universalité des droits de l'homme est évidemment un principe qui est essentiel. Il ne peut pas concerner seulement une catégorie de citoyens.

**Professeur Henri LABAYLE,
Université de Bayonne, France**

En l'état actuel du droit, il n'existe pas de contrôle externe des mesures communautaires. C'est là qu'est le problème. En dehors de la CJCE, personne n'est compétent pour juger d'une directive ou

d'un règlement. Je partage tout à fait votre analyse qui consiste à dire que le système juridictionnel de l'UE n'est pas un système démocratique: il ne permet pas un accès satisfaisant des citoyens à la justice. En revanche, je ne partage pas votre vision idyllique de la Cour de Strasbourg. Lorsque la Cour européenne des droits de l'homme s'appliquera à elle-même le délai raisonnable, lorsqu'elle rendra des arrêts dans un délai inférieur à 6 voire 7 années, ce jour-là on pourra considérer qu'elle est une juridiction intéressante.

Le débat n'est pas tellement là. Aujourd'hui nous devons prendre conscience que le champ matériel des compétences communautaires - la justice, l'immigration, la libre circulation - est le champ dans lequel, dans tous nos systèmes juridiques, 80% des questions en matière de droits fondamentaux se posent. La question est claire: le système communautaire est-il prêt à assumer ses responsabilités?

Atelier II

I. Lutte contre la criminalité: coopération judiciaire

**Professeur Mireille DELMAS-MARTY,
Université de Paris, France**

La lutte contre la criminalité est devenue un objectif prioritaire. Comme l'a expliqué M. Wiebenga dans son rapport sur les procédures pénales dans l'UE ²¹, c'est un objectif qui implique un mode de réflexion nouveau. Au-delà de la coopération au sens classique du terme, on envisage aujourd'hui une véritable harmonisation du droit pénal.

Cette harmonisation est au centre des travaux d'un groupe d'experts. Ce groupe travaille depuis plusieurs années sur un projet de corpus juris visant à assurer la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne. La pièce essentielle de ce corpus juris serait la création d'un ministère public européen, une autorité qui servirait d'interface entre l'action policière et l'action judiciaire. Il est encourageant de voir que le PE a d'ores et déjà ouvert des discussions sur cet élément central.

Le groupe d'experts travaillant à la demande de la DG XX (service du contrôle financier) de la Commission a proposé la création d'un espace pénal européen unifié pour deux raisons:

1. Les problèmes liés à la criminalité sont accrus par l'ouverture des frontières;
2. Les moyens traditionnels du droit pénal sont largement dépassés.

1. L'ouverture des frontières

Le traité d'Amsterdam se fixe comme objectif de développer dans l'Union européenne un espace de liberté, de sécurité et de justice. Jusqu'à présent, les quatre libertés ont plutôt favorisé l'insécurité et une certaine forme d'injustice. Les frontières sont ouvertes aux personnes, notamment aux délinquants mais elles se referment sur les autorités chargées de la répression. L'ouverture des frontières dans ce contexte peut devenir un facteur criminogène. De plus, elle crée des risques d'inégalités, voire de discrimination pour la défense des citoyens européens lorsqu'ils sont jugés dans un autre pays que leur pays d'origine, une situation de plus en plus fréquente.

²¹ Résolution du PE, du 13 avril 1999, sur les procédures pénales dans l'UE (corpus juris) (JOC 219 du 30.7.1999) (Annexe 5)

Un facteur criminogène

Le plus frappant dans les études criminologiques récentes est de constater que l'ouverture des frontières a été un facteur criminogène. L'approche statistique est à manier avec beaucoup de prudence car elle reste approximative, même si l'on se limite aux fraudes au budget européen et à la délinquance apparente, connue des autorités de contrôle. En effet, les statistiques dépendent du bon vouloir des États. Dans le rapport de la Cour des Comptes pour 1998, la Cour a relevé que les communications des États contenaient parfois des informations erronées voire incomplètes. Ainsi la tenue d'une "liste noire" des infractions au budget est imposée par un règlement de 1995. Or peu d'Etats l'ont respecté: quatre communications provenant de trois États membres ont été effectuées entre 1995 et 1998 alors que l'on sait que pendant la même période, au moins 72 affaires d'un montant supérieur à 100 000 euros ont été relevées. En outre, le rapport cite le cas de la région de Campanie (Italie) qui fin 1996 a communiqué plus de 1000 irrégularités. Leur examen aurait accaparé toutes les ressources de l'UCLAF pendant plusieurs années. Toutefois, on évalue que dans le domaine des ressources propres, la fraude aurait augmenté d'environ 5 à 6% chaque année depuis le début de l'étude en 1996.

Il ressort des études de cas croisées avec les statistiques, qu'il s'agit d'une délinquance particulièrement difficile à détecter et à poursuivre parce qu'elle est transnationale. On évalue à environ 80% du montant des fraudes les cas ayant un caractère transnational. Le degré d'organisation est extrêmement élevé. Pour les années 1990, on peut considérer que 1% des cas de fraudes représentent près de 50% de l'impact budgétaire. Il existe donc des fraudes énormes et très organisées à côté de petites fraudes dispersées.

Un facteur de discrimination

Depuis sa création en 1994, l'ONG "Fair trials abroad" ²² publie régulièrement un rapport concernant les problèmes posés lorsqu'un citoyen européen est jugé dans un autre pays européen. Ces problèmes ont considérablement augmenté depuis cinq ans, ce qui est préoccupant au niveau des droits des citoyens européens. A titre d'exemple, le rapport mentionne le doublement en cinq ans du nombre de détenus britanniques en dehors de la Grande-Bretagne. Parmi les principaux problèmes en matière de droits des individus, on remarque que l'utilisation de la détention provisoire est plus systématique lorsqu'il s'agit de citoyens communautaires provenant d'autres pays. De même, il est plus difficile pour se défendre de procéder à la recherche des preuves dans un pays étranger. On relève aussi les difficultés en matière d'interprétation et pour faire appliquer le principe *non bis in idem* - l'interdiction de poursuivre deux fois en raison des mêmes faits.

2. De nouveaux moyens pour lutter contre la fraude

a) Des moyens traditionnels dépassés

Les moyens traditionnels du droit pénal sont quelque peu dépassés par ces facteurs. Au plan national, la première réponse à laquelle on puisse songer face au développement de ce type de criminalité, c'est une extension de la compétence nationale. Or l'exemple sur lequel le groupe d'experts a travaillé en matière de fraudes au budget montre que les diverses solutions qui ont été essayées, se sont révélées insuffisantes. Le principe d'assimilation qui provient de la jurisprudence de la Cour

²² Harmonisation of Justice within the European Union. National Legal Systems & discrimination against «foreign» E.U. citizens

de justice, a été inscrit dans le traité de Maastricht puis repris par le traité d' Amsterdam. Il permet de traiter le budget européen comme le budget national mais cela ne garantit pas l'efficacité de la protection et l'égalité entre les opérateurs économiques d'un pays à l'autre. On a essayé aussi d'étendre la compétence territoriale à toute la Communauté ce qui a été fait au Royaume-Uni par une loi de 1993, le "Criminal justice Act" qui a posé un principe de compétence élargie, ce qui permet de poursuivre au Royaume-Uni une personne qui assiste ou incite à une infraction qui s'est produit dans un autre Etat membre. C'est une idée intéressante mais la jurisprudence a montré que c'était très difficile d'aboutir à une condamnation dans ces conditions car les règles de preuves font échec à la constatation de la culpabilité par le juge.

La coopération internationale combine coopération intergouvernementale et harmonisation de la législation. C'est la convention sur la protection des intérêts financiers de 1995²³ qui doit être renforcée. Les nouvelles possibilités données dans le cadre du troisième pilier par le traité d' Amsterdam doivent être utilisées. Pour l'instant les résultats de cette coopération sont un peu décevants. Du point de vue pratique, il ressortait des auditions publiques des magistrats de l'appel de Genève, organisées par le Parlement ²⁴, l'extrême difficulté de la coopération. Beaucoup de conventions n'entrent pas en vigueur faute de ratification. On a le sentiment que c'est un mur de papier qui est dressé face à la délinquance. D'autres conventions sont ratifiées mais demeurent extrêmement difficiles à appliquer. Ainsi le juge Gherardo Colombo, signataire de l'Appel de Genève, évoquait le problème des commissions rogatoires envoyées à l'étranger dont seules 20 à 30 % aboutissaient, parfois très tardivement. Le représentant du Luxembourg avait lui évoqué le système des recours en cascade possible au Luxembourg et en Suisse. Au cours d'une affaire, 60 recours successifs avaient été formulés et rejetés au Luxembourg avant que la commission rogatoire soit exécutée. Concernant la Suisse, les accords d'entraide y sont plus développés entre la Suisse et les Etats-Unis qu'avec l'UE. De plus, la coopération internationale a été conçue sur le mode traditionnel de coopération axée sur les individus plutôt que sur les organisations criminelles et se situe dans un contexte bilatéral. Au niveau multilatéral, la situation est très confuse car il existe plusieurs conventions sur le même sujet, des espaces juridiques différents (Schengen, conventions du Conseil de l'Europe, de l'UE..). A cela s'ajoute le problème des ratifications (la convention sur la protection des intérêts financiers de la Communauté de 1995 n'a pour l'instant été ratifiée par aucun Etat).

b) La création d'un *corpus juris*

Dans ces conditions, il est apparu nécessaire de dépasser les instruments traditionnels et de proposer une réponse radicalement nouvelle afin de mettre fin à une situation absurde où les délinquants peuvent circuler mais pas les organes chargés de la répression. Dans cet esprit, le groupe d'experts a proposé l'unification d'un certain nombre d'infractions ainsi que des peines correspondantes dans le secteur des fraudes au budget de la Communauté. Huit infractions ont été définies, assorties de peines précises. La détermination des conditions d'attribution de la responsabilité doit être unifiée, que ce soit la responsabilité individuelle, celle du chef d'entreprise ou de la personne morale. La clé des propositions tient dans l'idée d'unification des règles de procédure et de preuve. Cette unification de la procédure se ferait autour de la création d'un ministère public européen qui contrôlerait le travail d'investigation de la police et de l'UCLAF/OLAF. Il serait lui-même placé sous le contrôle d'un juge des libertés ainsi que l'a proposé M. Wiebenga dans son rapport.

²³ Acte du Conseil, du 26 juillet 1995, établissant la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JOC 316 du 27.11.1995)

²⁴ «Pour un espace européen», Actes de ces auditions publiques disponibles au Parlement européen, DG IV, ASP 6D50, Bruxelles

Ce projet est pluraliste et évolutif. Il ne s'agit pas d'imposer le modèle d'un pays aux quatorze autres États membres mais de tenir compte des différentes traditions juridiques et de proposer une synthèse qui constituera une amélioration pour tous. Spontanément un rapprochement a déjà eu lieu entre traditions juridiques différentes ("common law" et droit romain). De plus, la Convention européenne des droits de l'Homme et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg constituent une première pierre de l'édifice de la construction pénale européenne car elles ont déjà permis d'établir des règles communes. Le moment est donc favorable pour un droit commun pluraliste. C'est un projet évolutif car il faut procéder par étape. Le groupe d'experts propose de commencer par la lutte contre la fraude au budget qui constitue un intérêt européen par nature. Il faudrait ensuite continuer par la lutte contre la criminalité organisée qui constitue un intérêt européen par vocation, inscrit dans le traité d'Amsterdam.

Le projet de corpus juris a été publié en 1997 et traduit dans les différentes langues de la CE. Une étude de suivi est actuellement en cours: l'application dans les quinze États membres des 35 articles qui composent ce texte y est analysée et les compatibilités et incompatibilités avec le droit pénal de chacun des pays sont relevées. Certains aspects sont approfondis, comme par exemple les conditions de nomination du procureur européen ou son statut disciplinaire. Je rédigerai une synthèse des propositions. Le projet initial sera revu en fonction de l'étude et disponible à l'automne 1999 avant le Conseil européen de Tampere sur l'Espace de liberté, de sécurité et de justice.

**Professeur John SPENCER,
Université de Cambridge, Royaume-Uni,
Membre du groupe de travail sur le «corpus juris»**

Au Royaume-Uni, une publicité inattendue a été faite au projet de corpus juris par le Daily Telegraph en décembre 1998. Ce journal le présentait à la une comme un projet élaboré secrètement à Bruxelles qui aurait eu pour but de remplacer le système juridique britannique. Cet événement fut positif puisqu'il a permis de présenter ce qu'était réellement le corpus juris et d'ouvrir le débat: une commission de la chambre des Lords étudie actuellement le texte.

Le contexte

Le projet de corpus juris vise exclusivement à protéger les intérêts financiers de la Communauté et à faciliter la poursuite des cas de fraudes transnationales. La DG XX (contrôle financier) de la Commission européenne est à l'origine de cette initiative: elle a invité différents experts à imaginer un projet permettant de simplifier les lois des quinze États membres et de poursuivre plus facilement tout coupable de fraude budgétaire transfrontalière. Il s'agissait de trouver des solutions pratiques pour lutter contre la fraude budgétaire. Ce cadre strict a été respecté même si parfois il était tentant d'en sortir et d'imaginer une harmonisation complète des moyens de lutte contre la criminalité à l'échelon européen.

En effet, les problèmes qui compliquent la lutte contre la fraude budgétaire relèvent souvent d'un cadre plus général. Ainsi il est difficile d'organiser des poursuites en matière de criminalité transfrontalière quelle qu'elle soit et pour un innocent de se défendre lorsqu'il est poursuivi. La définition des éléments de preuves admissibles ne va pas de soi. Certains États membres insistent sur la primauté du témoignage oral et souhaitent entendre les témoins de vive voix. Dans d'autres États, on ne peut pas obliger un témoin résidant dans un pays à témoigner dans un autre. De plus,

en cas de manque de preuve, il est très difficile non seulement de poursuivre, mais cela signifie aussi que lorsque quelqu'un fait l'objet de poursuite, il est difficile de le défendre puisqu'il n'existe pas de mécanisme permettant de réfuter les éléments de preuve avancés par l'accusation sur la base d'autres preuves.

La détention provisoire constitue un autre problème ainsi que l'ONG "Fair trials abroad" l'a mentionné. Il n'existe pas de système simple permettant de renvoyer la personne dans le pays où se déroule le procès. Par conséquent, on préfère généralement ne pas libérer sous caution les personnes résidant dans un autre Etat membre car le tribunal n'ose pas assumer la responsabilité de laisser quelqu'un quitter son territoire lorsqu'il est si difficile de le récupérer. Cela constitue à l'encontre des citoyens des autres États membres une discrimination, présente dans le système de justice pénal de tous les pays.

Ces deux problèmes généraux se posaient évidemment dans le cadre de la lutte contre la fraude budgétaire. Aussi les solutions apportées par le corpus juris pourraient s'appliquer à toute poursuite dans le cadre d'un dossier ayant une dimension transnationale quel que soit le type de crime.

L'élément le plus controversé du corpus juris est sans doute la proposition de création d'un ministère public européen qui s'occuperait des poursuites en matière de fraude budgétaire. Bien évidemment si cet organisme se révélait efficace, on pourrait étendre son champ d'activité à tous les délits à caractère transfrontalier.

Les principales propositions contenues dans le corpus juris

Tout d'abord, le corpus juris propose de définir certains délits liés à la fraude budgétaire communautaire et le tribunal juridiquement compétent pour les poursuivre. Ainsi sont définis la fraude proprement dite ainsi que d'autres délits spécifiques tels que la corruption des fonctionnaires, l'abus de pouvoir et le détournement de fonds. L'idée est de définir des délits communs reconnus dans tous les États membres afin qu'ils soient poursuivis n'importe où dans la Communauté. Par exemple, un tribunal anglais aurait la possibilité d'engager des poursuites contre un ressortissant grec ayant commis des actes délictueux en Italie et au Portugal.

Le corpus juris fut relativement facile à rédiger puisque les systèmes de droit pénal de chacun des États membres reprenaient des idées comparables sur le type de comportements répréhensibles qui devaient être sanctionnés et sur les distinctions importantes à établir entre les degrés de culpabilité.

L'établissement de règles communes en matière de preuves est plus sujet à controverse. Le corpus juris propose qu'un certain nombre d'éléments de preuve soient systématiquement acceptés au cours d'un procès concernant la fraude au budget communautaire dans tous les États membres. Le premier de ces éléments est la preuve directe qui pourrait être présentée soit de vive voix par un témoin devant le tribunal, soit par vidéoconférence depuis un autre pays.

La proposition du groupe d'experts la plus discutée concerne la création d'un ministère public européen qui serait compétent pour l'organisation des poursuites en cas de fraude budgétaire. Il serait constitué d'une structure légère avec un chef à Bruxelles. Les membres devraient être des représentants des procureurs, secondés par chacun des ministères publics dans les États membres et nommés pendant un délai défini durant lequel ils seraient détachés auprès du ministère public européen à Bruxelles. Ce type de structure permettrait d'éviter une bureaucratie trop lourde et de garantir que ceux qui organisent les poursuites devant les tribunaux de chacun des États membres

connaissent bien le système juridique dans cet Etat membre.

Par ailleurs, le procureur général européen devrait avoir une compétence en matière d'enquête et de poursuite. Deux modèles existent en Europe: un modèle dominant dans lequel le procureur général s'occupe à la fois de l'enquête et de la poursuite devant les tribunaux et un modèle minoritaire tel que le Crown Prosecution Service en Angleterre et au pays de Galles où le procureur public n'est pas impliqué dans l'enquête. Le groupe d'experts a estimé important de disposer d'un procureur qui traiterait des deux aspects, enquête et poursuite. D'ailleurs, même en Angleterre et au pays de Galles, on a constaté en cas de fraude grave la nécessité de nommer un procureur ad hoc, compétent pour l'enquête et pour la poursuite devant les tribunaux.

De plus, le procureur européen devait disposer de pouvoirs coercitifs qui lui permettraient de réunir les éléments de preuve. L'approche devrait être la même dans tous les États membres. Une liste des compétences du procureur européen est définie dans le corpus juris (article 20). Parallèlement, il est prévu qu'une autorité extérieure, un juge indépendant, assure le contrôle des mesures de coercition prises par le procureur européen. Différents modèles existent là encore en Europe concernant le contrôle des mesures de coercition au moment de réunir les éléments de preuve. Dans certains pays, le juge d'instruction fait cavalier seul. Dans d'autres, le procureur public travaille seul mais les personnes responsables de l'enquête doivent obtenir une autorisation du tribunal lorsqu'il s'agit de procéder à des perquisitions par exemple. Un élément important des propositions du groupe d'experts est donc la création d'un "juge des libertés", juge indépendant nommé par les autorités judiciaires de chacun des pays. Il ne serait pas impliqué dans l'enquête et délivrerait une autorisation lors de l'utilisation de mesures coercitives touchant aux libertés fondamentales. Plutôt que de proposer la création d'un nouveau système de tribunaux pénaux européens, le groupe d'experts a adopté une approche pragmatique. L'exemple du Royaume-Uni où coexistent trois systèmes juridiques différents mais où les délits ont été définis selon des termes communs a inspiré leurs travaux.

**M. Gerritjan VAN OVEN,
Commission Justice et affaires intérieures de la Deuxième Chambre des Pays-Bas**

Une coopération intense entre le Parlement européen et les parlements nationaux doit être établie. Le développement actuel du droit pénal pousse à une plus grande coopération entre les États membres et à une harmonisation de certaines règles prévue par le traité d'Amsterdam. C'est un sujet sensible pour les gouvernements des États membres ce qui explique que cette question demeure dans le troisième pilier et que la création d'un code pénal européen paraisse pour l'instant utopique. Les propositions du corpus juris sont toutefois positives mais il faut éviter une uniformisation dans la pratique sans contrôle parlementaire. Or il semblerait que l'on aille dans ce sens.

Depuis 1993 se sont mises en place des coopérations intergouvernementales qui ont conduit à l'adoption d'actions et de positions communes notamment dans le domaine de la fraude, de la corruption européenne et de l'incrimination pour participation à une organisation criminelle. Aucune possibilité d'amendement parlementaire n'existe lors de l'adoption de ces instruments juridiques. Cela implique que les parlements nationaux abandonnent leurs compétences dans ce domaine sans possibilité de contrôle, ce qui paraît dangereux.

Avec le traité d'Amsterdam existe la volonté d'uniformiser certaines règles en matière pénale mais cela demeure assez vague. Jusqu'à présent aucun débat général n'a eu lieu sur les objectifs de la

coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures. Le Conseil est le seul à décider de l'action à mener au cas par cas.

Au sein du parlement des Pays-Bas, j'ai demandé une étude sur le rapport entre le droit pénal européen et le droit pénal néerlandais parce qu'il faut définir les délits qui doivent être traités au niveau européen et ceux qui demeurent de compétence nationale.

Le rôle des parlements nationaux doit être précisé et la coopération entre Parlement européen et parlements nationaux, accrue. La COSAC n'est pas suffisante car elle ne permet pas de juger des mesures prises au regard de trois critères: la subsidiarité, l'incidence des délits qui doivent être définis et jugés au niveau européen et les mécanismes d'application des mesures prises. Les parlements devraient être en mesure de contrôler le travail d'Europol et du ministère public européen par exemple.

M. Rinaldo BONTEMPI, (PSE, Italie)
Membre du Parlement européen

Le corpus juris constitue un modèle de référence pour de futurs développements dans un secteur qui souffre de l'inertie et du caractère obsolète des réglementations nationales. Il existe un fossé entre l'urgence des problèmes transnationaux et les réponses qui y sont apportées. Pour remédier à la situation, il faut un projet clair tel que le corpus juris, qui est un symbole d'ouverture sans précédent. Il faut saisir l'occasion de débattre du système pénal européen afin d'avancer et d'adopter des mesures concrètes. L'article 31 du traité sur l'Union européenne va dans ce sens puisqu'il prévoit la définitions de règles minimales communes ²⁵.

L'objectif final est de construire un espace juridique et judiciaire européen en matière civile et pénale. Il faut pour cela suivre un certain nombre d'étapes: tout d'abord, unifier certaines normes puis revoir la coopération intergouvernementale de fond en comble. A l'occasion de Tampere, il faudrait fixer un certain nombre de points de références et prévoir de nouvelles méthodes de travail impliquant davantage le Parlement européen et les parlements nationaux. Les rapporteurs feraient le lien entre Parlement européen et parlement national. Des responsables désignés au sein des parlements nationaux assureraient le suivi des activités visant à établir un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il faut travailler ensemble sur ces dossiers, la COSAC n'étant effectivement pas suffisante.

M. Tony VENABLES,
Euro Citizen Action Service

Le principe de libre circulation des personnes peut parfois entrer en conflit avec la sécurité. Or ce principe n'est pas si développé que l'on croit: seuls 5,5 millions de citoyens européens sur 370 millions résident dans un autre Etat membre. En trois ans, ECAS s'est penchée sur environ 20 000 questions posées par les citoyens en matière de libre circulation des personnes. Elles concernaient

²⁵ l'article 31 (ex article K.3) du TUE dispose:

«L'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise entre autres à (...):
e) adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue»

principalement la reconnaissance des qualifications, les droits sociaux et le droit de séjour. Pour beaucoup, la citoyenneté européenne est une valeur ajoutée qui peut résoudre ces problèmes transfrontaliers. Aussi est-il difficile pour les citoyens de comprendre pourquoi certaines règles dépendent de l'UE, d'autres des conventions du Conseil de l'Europe ou encore des États membres.

Le traité d'Amsterdam provoque quelques craintes en matière de droit des personnes. Au regard du développement ambitieux prévu dans les cinq prochaines années, il faut mettre l'accent sur le contrôle démocratique. Le Parlement européen doit suivre ces évolutions de près et organiser une structure de travail avec les parlements nationaux. Au niveau de la Commission, un seul Commissaire doit assumer les responsabilités concernant tous les secteurs de l'espace de sécurité, de liberté et de justice.

Assurer un contrôle démocratique par le Parlement constitue une première étape. Il est difficile d'imaginer aller plus loin tant que cette condition n'est pas remplie. Un des dangers évoqué dans le rapport des sages concernant la Commission européenne est de se précipiter dans de nouveaux projets sans disposer des ressources nécessaires pour les gérer et les contrôler.

**Mme Mireille DELMAS-MARTY,
Professeur de l'Université de Paris, France**

Tous les orateurs précédents ont exprimé le souhait d'établir une Europe démocratique. Il s'agit de garantir le contrôle par les parlements. Effectivement lorsque l'on évoque la lutte contre la criminalité, la notion de légalité est importante et elle suppose l'intervention des parlements. Pour se faire, les bases juridiques sont insuffisantes dans l'état actuel des traités.

Concernant la collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux, le sénateur français Pierre Fauchom avait lancé l'idée d'un groupe interparlementaire (PE/parlements nationaux) sur le thème de la lutte contre la criminalité. La mise en place d'un tel groupe pourrait répondre aux attentes exprimées par les parlementaires.

Concernant le rôle des citoyens, le traité lui-même contient des pistes. Les articles 17 à 22 sont toutefois insuffisants. Aussi la définition du rôle des citoyens doit venir des citoyens eux-mêmes d'où le rôle essentiel des ONG dont on a pu constater l'importance lors de la célébration du 50ème anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. On perçoit qu'une conscience collective d'appartenir à une même communauté est actuellement en train de se former.

Il ne s'agit pas de respecter un ordre, de faire d'abord avancer la citoyenneté puis les instruments normatifs. Ce doit être un processus parallèle et interactif. Il faut trouver les moyens pour que les citoyens puissent contrôler ce qui est proposé, émettre un avis mais il ne faut pas attendre que la citoyenneté soit totalement réalisée pour agir en matière de lutte contre la criminalité.

**M. Orlando ALFONSO,
Président de l'association des magistrats européens
pour la démocratie et les libertés (MEDEL)**

En ce qui concerne la définition de délits au niveau de la coopération européenne, le corpus juris paraît une excellente base de travail. Toutefois, il faudrait une collaboration plus poussée des institutions européennes avec les magistratures européennes afin que ces dernières soient plus

impliquées dans l'établissement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Il faut définir précisément les pouvoirs de chacun et leur répartition au niveau européen. Actuellement, le pouvoir exécutif est le principal acteur de la coopération. Il serait souhaitable que les pouvoirs législatif et judiciaire reçoivent des compétences plus larges dans le processus d'élaboration du nouvel espace européen.

Il faut assurer l'indépendance du ministère public européen vis-à-vis du pouvoir exécutif ainsi que la légitimité du pouvoir judiciaire à travers la création d'un pouvoir européen de contrôle. Des critères devront être alors élaborés pour évaluer la légalité des actions de ce ministère public, notamment au cours des enquêtes. En effet, au niveau de la coopération policière, le contrôle des activités d'Europol se fait par le biais de l'exécutif et non du pouvoir judiciaire, ce qui n'est pas satisfaisant.

**M. Stephen JAKOBI,
"Fair trials abroad"**

L'association "Fair trials abroad" est la seule ONG spécialisée dans ces questions. Son champ d'action se limite aux procès concernant les délits transnationaux, ce qui représente seulement 1 à 2 % des affaires présentés devant les tribunaux des États membres. Dans ce cadre, l'association se penche sur le problème de la défense de l'accusé lorsqu'il est jugé dans un pays qui n'est pas le sien. Si le développement du droit pénal européen est nécessaire en matière de preuve ou de poursuite par exemple, il est essentiel de garantir au préalable les droits civils des individus. Pour se faire, les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, complétés par certains points du corpus juris, doivent être mis en pratique afin d'assurer le respect des droits de tous les citoyens et de prévenir toute forme de discrimination.

Du sommet de Tampere, l'association attend que les gouvernements fournissent suffisamment de ressources pour d'une part, renforcer les services d'interprétation et de traduction des autorités policières et judiciaires et d'autre part, fournir une meilleure assistance juridique aux personnes concernées.

**Professeur John SPENCER,
Université de Cambridge, Royaume-Uni,
Membre du groupe de travail sur le «corpus juris»**

Dans son intervention, M. Orlando a suggéré une plus grande participation des tribunaux des États membres dans le processus de réflexion sur la lutte contre la criminalité en Europe ce que M. Spencer approuve. Il serait notamment nécessaire que les tribunaux nationaux connaissent mieux le fonctionnement des systèmes judiciaires pénaux des autres pays, afin de construire des relations de travail basées sur la confiance.

La légitimité politique du procureur européen est une question délicate, également abordée par M. Orlando. A l'origine, les rédacteurs du corpus juris se sont peu penchés sur cet aspect qui n'est apparu qu'au cours de discussions ultérieures. Dans un grand nombre d'Etats membres, les services du procureur sont contrôlés hiérarchiquement par un ministre responsable des décisions prises devant le Parlement. Le groupe d'experts a préféré l'idée d'un procureur indépendant du pouvoir exécutif.

Une surveillance sera toutefois exercée sur ses actes selon le principe de la légalité des poursuites. Pour se faire, des règles juridiques doivent être édictées pour définir les cas où le procureur doit entamer une poursuite. En cas d'inefficacité ou d'infraction, le procureur européen pourrait être démis de ces fonctions selon la même procédure que celle existant pour les juges de la Cour de justice de la Communauté européenne.

2. Lutte contre la criminalité: coopération policière, douanière et administrative

**M. Hartmut NASSAUER,
rapporteur pour la commission des libertés publiques
du Parlement européen sur EUROPOL ²⁶**

La coopération policière bilatérale entre les États membres est assez ancienne. Le traité de Maastricht a pour la première fois organisé une coopération formelle multilatérale. Ce fut un grand pas en avant dans la lutte contre la criminalité qui a culminé lors de la mise en place de l'Unité Drogues Europol. Toutefois, l'élaboration de la convention pour l'Office européen de police proprement dite a nécessité près de deux ans de négociation. La question de la compétence de la Cour de justice a particulièrement ralenti le processus en raison de l'opposition britannique. Finalement chaque État a décidé individuellement de signer ou non le protocole en la matière, quatorze États l'ayant fait. L'entrée en vigueur a été particulièrement longue, puisque la convention signée en 1995 s'applique seulement depuis le 1er octobre 1998.

Au niveau politique est née une volonté d'accorder à Europol des compétences opérationnelles. On envisage qu'Europol coordonne ou dirige des opérations transfrontalières. Il ne s'agirait toutefois pas de compétence d'exécution qui reviennent à chaque État membres (arrestation, poursuite, enquête). Pour l'instant le rôle d'Europol n'est envisagé que comme soutien aux autorités nationales dans des cas ayant des aspects transfrontaliers. Il existe toujours une méfiance vis à vis d'une autorité policière européenne dotée de capacités opérationnelles. J'espère que l'action future d'Europol vaincra les réticences et persuadera les États de l'utilité d'une coopération policière plus étroite. Les succès de l'Unité Drogues Europol, organisme ayant précédé la mise en place de l'Office européen proprement dit, montrent que l'on peut lutter efficacement contre la criminalité organisée et garantir une plus grande sécurité en Europe grâce à une plus grande coopération.

**M. Günter KRAUSE,
Président du comité exécutif d'Europol**

La convention Europol a été signée en juillet 1995 et est entrée en vigueur le 1er octobre 1998. Toutefois l'office européen de police n'a pas encore commencé ses activités. Des instruments complémentaires ont été préparés, trois d'entre eux n'ayant pas encore été adoptés par tous les États membres:

1. Le protocole concernant l'immunité doit être ratifié par la France et l'Italie. M. Krause appelle les parlementaires nationaux à exercer une pression sur leur gouvernement respectif afin

²⁶ Résolution du PE, du 19 mai 1995, sur la Convention Europol (JOC 151 du 19.6.1995); du 14 mars 1996 (JOC 96 du 1.4.1996); du 13 avril 1999 (JOC 219 du 30.7.1999)

d'accélérer la procédure.

2. Les travaux concernant les accords bilatéraux entre les Pays-Bas et les quatorze autres États membres sur le statut des fonctionnaires d'Europol sont toujours en cours.
3. Le règlement intérieur pour l'instance commune de protection des données d'Europol. En marge du Conseil européen de Berlin, un compromis a été trouvé et la proposition devrait être présentée au COREPER puis au Conseil.

Il apparaît donc qu'Europol commencera vraisemblablement ses activités le 1er juillet 1999. Après ce lancement officiel, il faudra concrétiser les relations de travail entre les autorités nationales de police et Europol. La tournure que prendra cette collaboration dépendra de la bonne volonté des autorités nationales et de la valeur ajoutée que leur apportera Europol. L'élément essentiel pour les travaux de l'Office européen de police est la mise en place de son système informatique, composé de deux bases de données distinctes. Un système d'analyse auquel n'auront accès que les fonctionnaires d'Europol et les personnes travaillant sur des projets de coopération, est presque achevé du point de vue technique ce qui permettra à Europol de commencer ses travaux d'analyse dès le début de ses activités. La deuxième composante du système informatique Europol le reliera avec les polices nationales. Sa réalisation est plus complexe et elle ne sera probablement mise en place qu'en 2001. L'appel d'offre devrait être lancé avant la fin de la présidence allemande et attribué au cours de la présidence finlandaise.

Par ailleurs, il est nécessaire qu'Europol dispose du personnel et de l'équipement appropriés. Dans le budget 1999, Europol ne s'est vu attribuer que 119 postes soit une quarantaine de personnes effectuant véritablement un travail de police, auxquels s'ajoutent les fonctionnaires de liaison, détachés de leur administration nationale. Ce n'est pas suffisant au regard des nombreux domaines d'activités d'Europol. Dans ces conditions, il paraît difficile d'élargir encore son champ d'activités comme proposé actuellement.

En effet, il a été proposé que le mandat d'Europol soit élargi à la lutte contre la fausse monnaie. Disposer d'une centrale de police criminelle spécialisée dans le domaine de la fausse monnaie paraît tout à fait indiqué lors du lancement de l'Euro. De plus, la convention de Genève de 1929 prévoit un cadre de coopération pour lutter contre la fausse monnaie incluant un système d'échanges d'information entre les autorités nationales concernées et Interpol. Chaque administration nationale a en charge sa propre monnaie. Dans le cadre d'une monnaie commune à onze États, cela n'a pas beaucoup de sens qu'Interpol coopère avec 11 offices nationaux, cette coopération devrait passer par un bureau central, Europol. Cet élargissement des activités d'Europol aurait déjà été entériné si la deuxième chambre du Parlement néerlandais n'avait pas posé la question d'une définition et d'une délimitation très claire entre les différents organes participant à la lutte contre la fausse monnaie.

Une initiative danoise est également en cours pour élargir le mandat d'Europol à la criminalité contre l'environnement. C'est un sujet très important mais c'est une proposition peu réaliste compte tenu des ressources dévolues actuellement à Europol. La mise en place de l'Office européen de police doit se faire par étape. La proposition du Danemark devra être étudiée dans une perspective à plus long terme.

M. Krause se réfère aux propos tenus par M. Nassauer concernant l'élargissement du mandat d'Europol sur la base du traité d'Amsterdam. Il est vrai que l'article 30.2 du traité sur l'Union

européenne n'est pas très clair ²⁷. Au cours d'une réunion récente du groupe de travail Europol existant au sein du Conseil, ce problème a été évoqué sans que les ambiguïtés aient été levées pour l'instant. Cette première discussion a permis d'établir une liste de questions. En effet, l'article évoqué plus haut mentionne qu'Europol peut appuyer notamment des actions opérationnelles d'équipes conjointes, comprenant des représentants des autorités nationales et d'Europol. Quelles sont ces équipes? Qui les dirige? Qui définit leurs compétences? Leurs participants? Quel est le rôle des fonctionnaires d'Europol? Ces questions restent en suspens.

En Allemagne, il existe un groupe de travail entre le gouvernement fédéral et les Länder où les fonctionnaires ont tous les mêmes compétences. Les négociations, que mène actuellement l'Allemagne avec la Suisse pour parvenir à un accord de coopération, devraient aboutir à créer d'organisation. Des équipes mixtes, composées de fonctionnaires des deux pays, seraient mises en place et tous les membres de ces équipes auraient les mêmes compétences sur le territoire des deux États. A cet égard, la coopération entre États membres de l'Union européenne n'est pas suffisamment avancée. La mise en œuvre du nouvel article 30, 2 du traité sur l'Union européenne d'Amsterdam prendra plusieurs années, aussi a-t-il fallu fixer des priorités à court et à moyen terme comme indiqué dans le plan d'action.

**M. Jürgen STORBECK,
Directeur d'Europol**

Les activités de l'Unité "Drogues" Europol

Depuis 1994, il existe une organisation "préliminaire" à Europol, créée afin d'anticiper l'entrée en vigueur de la convention sur l'office européen de police. Les compétences de cet organisme, l'Unité "Drogues" Europol (UDE), au départ liées à la lutte contre la drogue, ont été étendues à de nombreux domaines tels que la lutte contre le trafic de véhicules, de substances radioactives, des êtres humains et le blanchiment d'argent. L'Office européen de police qui devrait entamer ses activités le 1er juillet 1999 reprendra les compétences de l'UDE auxquelles s'ajouteront la lutte contre le terrorisme et contre la pornographie infantile.

L'Unité "Drogues" Europol, comme le sera Europol à partir de juillet 1999, est responsable de transmettre les informations nécessaires à certaines enquêtes nationales. Grâce à l'UDE, ces informations sont transmises en quelques heures alors que dans le passé, cette transmission pouvait prendre des semaines, à l'image de la coopération judiciaire.

Pour accroître l'efficacité, l'organisation du système des agents de liaison est en cours d'amélioration. Ceux-ci peuvent être contactés directement par les autorités nationales et couvrent toutes les langues communautaires. Ils sont chargés de collecter l'information, de l'analyser puis de

²⁷ Art. 30 – 2. Le Conseil encourage la coopération par l'intermédiaire d'Europol et, en particulier, dans les cinq ans qui suivent la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

- a) permet à Europol de faciliter et d'appuyer la préparation, et d'encourager, la coordination et la mise en oeuvre d'actions spécifiques d'enquête menées par les autorités compétentes des Etats membres, y compris des actions opérationnelles d'équipes conjointes, comprenant des représentants d'Europol à titre d'appui;
- b) arrête des mesures destinées à permettre à Europol de demander aux autorités compétentes des Etats membres de mener et de coordonner leurs enquêtes dans des affaires précises, et de développer des compétences spécialisées pouvant être mises à la disposition des Etats membres pour les aider dans des enquêtes sur la criminalité organisée;
- c) favorise l'établissement de contacts entre magistrats et enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée et travaillant en étroite coopération avec Europol;
- d) instaure un réseau de recherche, de documentation et de statistiques sur la criminalité transfrontière.

la mettre à disposition de l'administration demanderesse. La collecte des informations sera améliorée par le système informatique décrit par M. Krause, opérationnel à partir de 2001. L'analyse stratégique des données permet d'organiser cette énorme masse d'informations et de suivre de près l'évolution de la situation: l'offre de drogues, les méthodes employées par les trafiquants, les chemins pris par les passeurs, le développement de certaines organisations criminelles. Grâce à ce travail d'analyse, Europol est en mesure de remplir sa troisième tâche qui consiste à soutenir des procédures d'enquête dans différents États membres à différents niveaux (national, régional ou local) et à coordonner des contrôles transfrontaliers de marchandises. Enfin, Europol met à la disposition des autorités nationales une expertise et une technologie qui permet de recenser les compétences et d'échanger les expériences. Chaque semaine, deux à trois réunions se tiennent à Europol avec des agents des États membres pour résoudre les problèmes qu'ils rencontrent ou organiser des enquêtes parallèles dans plusieurs États.

Les obstacles

La longueur du processus de décision dans les institutions européennes a sérieusement freiné la mise en place de l'Office européen de police. Deux ans ont été nécessaires pour rédiger la convention créant Europol, suivie d'une année supplémentaire pour prendre une décision concernant les compétences de la Cour de justice. M. Storbeck a souligné cette lenteur des travaux, difficilement compréhensible pour les personnes chargées de lutter contre la criminalité sur le terrain. De plus, la ratification de cette convention par les quinze États membres a duré trois années, repoussant le début des activités d'Europol d'autant.

Autre source de difficultés pour l'UDE: le contrôle de ses activités. Il doit être efficace mais pas abusif. Le Conseil d'administration se réunit une à deux fois par semaine et comprend 70-80 personnes provenant de tous les États membres, s'exprimant en onze langues ce qui nécessite de nombreux interprètes. L'autorité de contrôle commune ("joint supervisory board") comprend 35 membres plus les interprètes. Les aspects financiers sont contrôlés par trois institutions, une entreprise privée indépendante, les contrôleurs financiers et les experts des États membres et la légalité des activités est analysée par les experts de la Cour de justice. Il est question d'ajouter un médiateur à ce dispositif. Pour M. Storbeck, cette multiplicité des contrôles est absurde: les personnes chargées de ces différents contrôles sont plus nombreuses que les personnes luttant réellement contre la criminalité transfrontalière. Les craintes exprimées sur le manque de contrôle démocratique sur les activités de l'Office, lui paraissent non fondées, Europol étant la première institution dans le domaine de la coopération policière dont les méthodes sont fixées par des règles juridiques. M. Storbeck considère que l'UDE est actuellement plus contrôlée que les autorités nationales. Si le contrôle est indispensable, il ne doit pas faire obstacle à l'efficacité de la lutte contre la criminalité.

Le mandat

Concernant l'élargissement du mandat d'Europol, des moyens appropriés devront lui être fournis pour qu'il puisse remplir ses tâches correctement. Dans quelques années, l'Office sera responsable de tous les domaines de la criminalité ayant des aspects transnationaux. Ces responsabilités doivent être transposées progressivement et des priorités, établies car Europol n'est pas en mesure pour l'instant d'assumer toutes ces tâches en même temps. Elargir le mandat d'Europol devra être l'occasion de lui attribuer des ressources supplémentaires. Lorsque l'UDE a reçu comme nouvelle compétence de lutter contre le trafic des êtres humains (notamment des enfants), elle a dû attendre plus d'un an avant de se voir attribuer un expert dans ce domaine. Pour la lutte contre le trafic des

matières radioactives, aucun expert n'est venu renforcer l'équipe. Pour assurer le bon fonctionnement du futur office de police, il faut évaluer les besoins, fixer les priorités et attribuer les ressources nécessaires.

Enfin, les tâches d'Europol doivent être clairement délimitées notamment par rapport au futur Office de lutte contre la fraude par exemple. Par ailleurs, un certain nombre d'organisations internationales existent déjà pour lutter contre la criminalité. Le double emploi doit être évité par une coordination. Les normes législatives devraient également être modernisées. Au niveau national, elles datent souvent du siècle passé et au niveau international des années 50-60. De nouveaux instruments doivent être adoptés telles les récentes conventions des Nations Unies pour lutter contre la criminalité organisée et le trafic de drogues. Leur entrée en vigueur est lointaine, car elles doivent être ratifiées par les États signataires qui doivent ensuite adapter leurs règles juridiques nationales afin de ne pas entraver l'application de la convention. Les procédures et les modes de décision doivent également être simplifiés et modernisés non seulement dans le domaine de la coopération policière mais également de la coopération judiciaire car les deux sont liés dans la lutte contre la criminalité.

Selon l'orateur dans cinq ou dix ans, Europol aura ses propres pouvoirs d'investigation sans compétences exécutives tel que le pouvoir de perquisition qui relève des autorités nationales. Par ailleurs, certaines formes de criminalité qui ont une incidence internationale et ne sont pas encore de la compétence d'Europol: les délits dans le cadre d'Internet (diffusion d'images pornographiques, fraudes, chantage) ou la criminalité contre l'environnement par exemple qui seraient mieux combattues dans le cadre européen avec une participation du procureur national. Europol pourra apporter des solutions en tant qu'organisme d'enquête en se basant sur l'expérience du Tribunal Pénal International à qui des compétences d'enquête ont été attribuées mais pas de compétence exécutive.

**M. Salvador VIADA BARDAJI,
Procureur du parquet anti-corruption espagnol**

Le parquet anti-corruption, organisme sous tutelle du ministère de la justice espagnol, a été créé en 1996 pour permettre une connaissance spécifique des délits économiques les plus graves commis en Espagne et pour lutter contre les actes de corruption au sein des services publics. Nous avons constaté, dans le domaine de la coopération judiciaire internationale, un ensemble de difficultés qui, à notre avis, devraient faire l'objet d'une attention prioritaire, de façon préalable ou simultanée à la mise en place de ce formidable instrument de cohésion communautaire que constituera le corpus juris.

Nous proposons que soient adoptées dans un premier temps les mesures suivantes:

1. Établissement d'une coopération directe entre juges des différents pays, ne nécessitant pas l'intermédiaire de leurs gouvernements respectifs. Actuellement, dans le cadre de l'Union européenne, la seule voie possible est celle de la commission rogatoire, dont l'exécution passe par les ministères de la justice concernés, ou d'autres institutions, selon le système en vigueur dans chacun des États. Plusieurs raisons contribuent à accroître les difficultés – et à allonger les délais: le juge requérant ne connaît pas le juge qui, dans l'autre pays, doit mettre en œuvre pour lui la commission rogatoire; ce dernier n'est pas informé de la portée de la demande; l'un comme l'autre ignorent les particularités de leurs législations respectives.

2. La lutte contre les paradis fiscaux au sein de l'UE: Gibraltar, les Iles anglo-normandes, le Luxembourg et, les Pays-Bas (en raison de leurs territoires d'outre-mer), constituent de fait un refuge financier et des lieux d'établissement facile de sociétés (ou de trusts, dans l'environnement anglo-saxon), souvent via des cabinets d'avocats, dont il est impossible d'identifier les détenteurs véritables. De plus, les obstacles à la levée du secret bancaire sont presque insurmontables dans ces pays, ou, dans le meilleur des cas, entraînent des délais de plusieurs années.
3. Des moyens et une capacité opérationnelle pour l'UCLAF.
4. La création d'un organisme communautaire chargé des plaintes relatives au retard ou à l'inexécution des commissions rogatoires. Cet organisme fonctionnerait dans le cadre de la Commission ou sous l'égide du commissaire chargé de l'espace de liberté, de justice et de sécurité. Les plaintes reçues pourraient être transmises aux États concernés, de sorte qu'ils s'expliquent sur les difficultés rencontrées par le dossier en cause. Selon nous, un rappel de ce genre (ainsi que l'autorité de l'institution dont il émanerait) suffirait à résoudre et à activer bien des situations aujourd'hui bloquées. Il servirait, en outre, de base d'étude pour définir les déficiences les plus fréquentes et donc permettrait d'y remédier.
5. Il faut renforcer le réseau judiciaire européen²⁸, en tant que moyen de normalisation des démarches d'assistance judiciaire entre juges et procureurs des différents pays de l'Union.
6. Devant la constatation des fraudes perpétrées à l'encontre des intérêts de l'Union européenne, la Commission devrait, là où elle est légalement habilitée à le faire – en Espagne, par exemple – participer directement aux actions intentées, en tant que partie lésée. En effet, lorsqu'une fraude est commise par une organisation qui, comme nous l'avons vu précédemment, a recours à des personnes, à des sociétés et à des capitaux situés dans différents pays, on constate, dans l'État qui devrait être compétent pour la réalisation du procès, un déficit de savoir dû aux obstacles qui, nous venons de le souligner, compromettent amplement la coopération judiciaire. La Commission européenne, en revanche, est à même d'agir dans tous les pays de la Communauté en lançant des actions par les voies les plus efficaces dans chacun d'entre eux. Elle a la possibilité, en fonction des diverses législations, de présenter des documents et autres preuves obtenues dans un pays selon une procédure ouverte dans un autre. En somme, en tant que partie lésée, elle peut obtenir beaucoup plus qu'un organe judiciaire isolé dans l'un des pays concernés. Naturellement, en raison du coût d'un tel mécanisme, il convient de n'y recourir qu'en cas de fraudes de grande envergure. Mais, dans tous les cas, le pouvoir dissuasif de ce système, utilisé avec discernement, pourrait procurer des effets évidents.
7. Intensifier les programmes communautaires du 3ème pilier (GROTIUS et FALCONE), de façon à apporter aux juges et procureurs entre autres chargés de la répression de la délinquance organisée, une connaissance indispensable des langues des autres pays. En effet, ceci constitue une barrière importante entre les fonctionnaires des différents États.
8. L'existence de la double incrimination en tant que principe directeur du traitement des dossiers d'extradition est inadaptée, de même que l'absence de normes permettant à un juge de citer directement une personne à comparaître en qualité de témoin dans le pays requérant. Il faut

²⁸ Action commune du 29 juin 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du TUE concernant la création d'un réseau judiciaire européen (JOL 191 du 7.7.1998)

recourir à la commission rogatoire. En outre, il n'existe pas de mécanismes efficaces garantissant que la personne citée se présentera effectivement au tribunal. C'est pourquoi, dans la pratique, de nombreux témoins s'abstiennent, sans qu'il leur soit appliqué de sanction. L'incapacité à résoudre ces problèmes profite aux délinquants internationaux qui, pour ces raisons uniquement – indépendamment de l'efficacité plus ou moins grande des systèmes judiciaires respectifs des différents pays –, bénéficient aujourd'hui d'une relative impunité.

**M. Benoît DEJEMEPPE,
Procureur du Roi et signataire de l'Appel de Genève**

Le besoin de justice augmente partout dans le monde en relation avec l'augmentation de la violence dans les banlieues et les écoles. Pour répondre à cette demande, les services de police et de justice sont de plus en plus présents. Dans ce cadre, le principe d'égalité doit être respecté: si un crime ou un délit a été commis sur le territoire de l'UE, une réponse adaptée doit être fournie. Malheureusement, l'Europe policière avance plus vite que l'Europe judiciaire. La lenteur de la coopération judiciaire peut s'expliquer notamment par les différences culturelles existant dans l'application des règles juridiques. Toutefois, on constate une amélioration de la coopération pour les infractions dites classiques: la pédophilie, les hold-up, les crimes de sang, les cambriolages ou les escroqueries. La coopération dans d'autres domaines de la délinquance (financière, économique, fiscale) est plus difficile.

Le développement de la coopération internationale en général et européenne en particulier demande une modernisation des systèmes policier et judiciaire, modernisation rendue complexe par la crainte du rôle croissant de contre-pouvoir assumé par les autorités policières et judiciaire. Toutefois, M. Dejemeppe considère que les instruments dont disposent les policiers et les magistrats ne sont pas suffisamment exploités en partie par méconnaissance et en partie en raison de pratiques et de politiques pénales différentes.

La coopération judiciaire internationale peut être également freinée par une inertie institutionnelle. Ainsi, à deux reprises, la Commission européenne n'a pas répondu dans les délais à la demande de levée de l'immunité de ses fonctionnaires. De même, l'UCLAF n'a pas réagi dans les délais dans certaines circonstances.

Les mentalités doivent changer afin que la coopération internationale ne soit pas soumise à des conditions restrictives et que les participants fassent preuve de bonne volonté. L'idée cynique que les États ne collaborent entre eux que s'ils ont des intérêts mutuels doit être dépassée pour faire progresser l'Europe. Trop d'affaires mettant en jeu des intérêts financiers considérables sont ralenties ou n'aboutissent pas par manque de moyens institutionnels et de ressources matérielles. L'amélioration du fonctionnement de la justice appartient à une certaine vision de l'Europe qu'il faut réaliser non seulement à travers l'élaboration de règles juridiques mais également en marquant la volonté politique de les mettre en œuvre.

**M. Günter KRAUSE,
Président du Conseil d'Administration d'Europol**

Il revient sur la position de M. Storbeck concernant le refus d'excès de contrôle sur Europol et la soutient. Dans les États membres, les gouvernements nationaux sont contrôlés par leur parlement.

Toutefois les parlements nationaux n'ont pas accès directement aux autorités et aux organismes de lutte contre la criminalité et ne peuvent pas procéder à des contrôles. D'une manière indirecte, Europol est lui contrôlé par les quinze parlements des États membres à travers les représentants des gouvernements nationaux au Conseil. Le PE suit également les activités d'Europol à travers les interventions régulières de M. Storbeck par exemple.

Ainsi que l'a évoqué M. Nassauer, le traité d'Amsterdam attribue un nouveau rôle au PE en matière de coopération policière, judiciaire et douanière. Un accord doit être trouvé entre le Conseil et le Parlement pour parvenir à un contrôle efficace mais qui ne ralentisse pas les activités d'Europol. Pour que le processus de décision, déjà long dans le 3ème pilier, ne soit pas retardé davantage, le PE devrait se fixer un délai de trois mois pour rendre ses avis.

Concernant le contrôle de la légalité des activités d'Europol lorsque celui-ci aura des compétences opérationnelles, il faut noter que dans la plupart des pays membres l'autorité judiciaire ne contrôle pas les services de police. En Allemagne par exemple, la justice gère concrètement les dossiers et les procédures, la police suit ses instructions. L'autorité judiciaire n'exerce donc pas un contrôle sur les activités de la police mais oriente ses enquêtes.

Comme M. Storbeck l'a indiqué, il devrait être possible qu'Europol traite des délits commis sur Internet et informe les autorités nationales compétentes lorsqu'il constate un délit afin qu'elles lancent une enquête. L'Allemagne a réglé le problème grâce à un système de police fédérale. Les Länder décident des procédures et des enquêtes mais délèguent à l'Office fédéral de la criminalité des compétences en matière de délits sur Internet et de criminalité contre l'environnement.

**Mme Charlotte CEDERSCHIÖLD,
Rapporteur pour la commission des libertés publiques
du Parlement européen sur la lutte contre la criminalité organisée** ²⁹

Elle s'inquiète de la diffusion parfois trop large des informations qui relèvent d'un domaine aussi sensible que celui de la criminalité organisée et insiste pour que la prévention soit développée.

**M. Jürgen STORBECK,
Directeur d'EUROPOL**

En réponse à une observation de M. Dejemeppe, M. Storbeck tient à signaler que la convention sur Europol prévoit de lutter contre les formes modernes de la criminalité et pas seulement les formes classiques. A cet égard, trois éléments sont importants: la définition du partage des responsabilités entre Europol et les différents services de police afin d'éviter les conflits, un partenariat entre police et justice ainsi que la transposition dans la pratique de règles juridiques parfois ignorées. Concernant la langue de travail, M. Storbeck n'imagine pas qu'Europol puisse travailler en onze langues voire plus après l'élargissement. L'anglais s'est d'ailleurs imposé comme langue usuelle entre les fonctionnaires de l'office.

Concernant le contrôle d'Europol, M. Storbeck répond aux doutes et questions de Mme Cederschiöld. La commission de protection des données possède un accès continu aux bases de

²⁹ Résolution du PE, du 20 novembre 1997, sur le programme d'action relatif à la criminalité organisée (JOC 371 du 8.12.1997)

données d'Europol et vérifie le traitement effectué en fonction de critères préétablis. Cette vérification n'existe dans aucune autre institution ou administration policière. L'accès à ces données est également particulièrement bien protégé et réglementé en termes juridiques et techniques.

En matière de prévention, M. Storbeck est convaincu de son utilité notamment dans les domaines de la criminalité organisée et celle liée à la drogue. Une conception d'ensemble impliquant toutes les autorités et les experts concernés doit être définie afin de lutter efficacement contre la criminalité organisée.

A propos d'Internet, M. Storbeck estime qu'Europol doit jouer un rôle autonome dans le rassemblement préalable d'informations afin d'être en mesure de demander aux autorités judiciaires et policières nationales de procéder à une enquête.

En ce qui concerne l'information, une personne est chargée de gérer les demandes et les relations avec la presse. Les initiatives d'Europol sont toutefois limitées par un budget serré.

Au sujet de Schengen et des poursuites transfrontalières, les règles demeurent extrêmement complexes et leur fonctionnement devra être revu à la suite de l'intégration de l'acquis Schengen dans les traités. Dans tous les cas, les fonctionnaires d'Europol ne sont pas habilités à effectuer des poursuites, ce droit est exercé par les autorités nationales.

Concernant la coopération judiciaire, les procédures sont effectivement beaucoup trop longues. De plus, les juges et les avocats ne disposent pas toujours des informations nécessaires sur les instruments et procédures existant sur le plan européen. Une meilleure formation est indispensable, de même que la constitution d'un réseau de praticiens de la justice chargés de soutenir et de former leurs collègues. Ces éléments devraient permettre de faciliter et accélérer la coopération judiciaire.

M. Renaud VAN RUYMBEKE
Magistrat signataire de l'Appel de Genève

La justice et la police ont un rôle complémentaire. Il faut soutenir l'idée de M. Storbeck d'un partenariat entre les deux autorités afin de garantir l'efficacité de leur action contre la criminalité organisée. Dans ce but, il paraît indispensable que l'action policière soit soutenue par une autorité judiciaire. Des enquêtes policières sont inutiles dans certains cas, notamment les cas de corruption et de blanchiment d'argent si seul un magistrat peut autoriser l'ouverture d'un compte bancaire.

M. Gerritjan VAN OVEN,
Commission Justice et affaires intérieures
de la deuxième Chambre des Pays-Bas

Europol doit pouvoir bénéficier des ressources nécessaires pour accomplir correctement ses tâches en fonction de l'élargissement de ses compétences. Concernant le contrôle parlementaire, Europol relève du 3ème pilier régi par les règles de la coopération intergouvernementale ce qui a pour conséquence un contrôle dispersé dans lequel les parlements nationaux et le PE ont peu de place. Aussi M. Van Oven appelle-t-il de ses vœux à une coopération étroite entre les parlements pour remédier à cette lacune et exercer un contrôle plus direct.

M. Jürgen STORBECK,

Directeur d'Europol

Concernant le contrôle du PE, il existe deux possibilités. La première consisterait, dans le cadre du traité d'Amsterdam, à intégrer Europol dans le premier pilier sous la responsabilité d'un Commissaire. Jusqu'à présent les progrès réalisés dans le 3ème pilier ont été importants et M. Storbeck est satisfait de rester dans ce cadre. La deuxième possibilité serait de modifier la convention Europol de telle sorte qu'elle prévoit que le contrôle parlementaire revienne au PE.

Il approuve les propos de M. Van Ruymbeke et souhaite que la justice soit plus impliquée dans la lutte contre la criminalité internationale. En outre, il déplore qu'au cours de l'élaboration de la convention Europol, la justice n'ait peut-être pas dit assez fort qu'elle souhaitait participer à cette initiative. Il était prévu de faire mention des autorités judiciaires dans cette convention mais cette mention a été supprimée sans que les ministres de la justice s'y opposent. D'un point de vue pratique, la justice participe déjà aux enquêtes principales lancées par Europol.

<i>Conclusions des ateliers</i>

**Professeur Henri LABAYLE,
Université de Bayonne, France**

En prenant la parole, le professeur Labayle remercie et rappelle aux auditeurs l'importance de la contribution des ONG à la discussion en cours. Lors de la première journée de réunion, un certain nombre de questions ont été soulevées, s'agissant surtout de la fondation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et des principes qui en guideront l'organisation. La première exigence à laquelle l'Union Européenne est confrontée est, selon le professeur Labayle, celle de l'efficacité. Aujourd'hui il n'est pas possible de construire un espace ouvert à la libre circulation des personnes et des activités si l'on n'est pas capable, quelques 15 ans après la conclusion des accords de Schengen, d'effectuer un contrôle de la validité des choix opérés et des règles adoptées précédemment. Dans ce sens, un impératif majeur à la lumière duquel l'action de l'Union Européenne doit être jugée, est le respect des droits fondamentaux ou droits de la personne. Les droits de la personne témoignent à la fois des aspirations à la liberté (approche classique) et du besoin de sécurité. C'est ainsi que l'article 29 du Traité nous rappelle que un des objectifs de l'Union est celui de procurer un niveau élevé de sécurité à ses citoyens. Concernant le droit d'asile, la possibilité d'une remise en cause de la Convention de Genève a suscité des désaccords. Par contre, selon le prof. Labayle, on pourrait bien imaginer, une action communautaire qui, tout en respectant le noyau dur du droit international des réfugiés, se placerait à côté de la compétence que chaque Etat membre, notamment en vertu de sa constitution, désire conserver en matière d'asile politique.

Un aspect important du contrôle de la qualité et de la pertinence des règles adoptées dans l'espace européen implique, donc, la question de savoir si les droits conférés aux citoyens de l'Union et aux citoyens des pays tiers qui transitent ou qui vivent sur le territoire de l'Union Européenne, sont effectivement préservés. En outre, avant de dénoncer l'inefficacité des mécanismes communautaires ou le caractère abstrait et théorique des constructions communautaires, il faudra bien que chacun des Etats membres s'interroge sur le sérieux avec lequel il prétend atteindre les objectifs fixés par le Traité sur l'Union Européenne auquel il a adhéré. Il est aussi important de ne pas imputer à l'Union

Européenne des responsabilités qui ne sont pas les siennes. Par exemple, si l'on considère l'espace pénal, il faut reconnaître que la grande criminalité a existé bien avant l'Europe, ainsi comme les problèmes migratoires. Nous ne saurons jamais si une ouverture des frontières a accentué, a accompagné ou a provoqué une augmentation de la criminalité. Ce que nous savons, en revanche, c'est que une lecture réaliste du principe de subsidiarité empêche à chaque Etat membre de répondre individuellement à tous les défis. Désormais nous devons faire ensemble ce que nous ne pouvons plus faire seuls. Dans ce but, selon le professeur Labayle, un certain nombre de principes d'action s'imposent.

Pour commencer, il souhaite se référer au principe de solidarité. Des lors que l'on veut construire un espace unique où chacun serait responsable de ce qui se passerait sur le territoire de l'autre, il n'est plus possible de continuer à disposer d'un édifice juridique et technique aussi imparfait que celui qui est à notre disposition en ce moment. Dès lors le professeur recommande, de refuser le nombrilisme juridique et de ne pas vouloir à tout prix essayer de transposer dans le schéma institutionnel et juridique de l'Union Européenne les mécanismes propres aux Etats membres. On irait certainement vers l'échec, si l'on essayait de créer un super Ministère de l'Intérieur ou un ministère de la Justice Européenne. Selon le professeur Labayle, il convient davantage à se tourner vers certains mécanismes qui existent dans les systèmes fédéraux évolués, comme par exemple aux Etats-Unis, et à mettre en place des procédures de contrôle de la réalité des choix qui ont été opérés. Pourquoi ne pas imaginer des commissions mixtes, composées par des membres des parlements nationaux et du Parlement Européen, qui soient capables de veiller sur les techniques de contrôle des passages irréguliers et sur la protection de la vie privée et des droits fondamentaux de l'individu ?

Par la suite, l'orateur cite le principe de liberté. A partir du moment où par nature le Traité d'Amsterdam a élargi le champ matériel des compétences de l'Union Européenne à des domaines qui concernent à 80 ou 90% les droits de la personne (à savoir ceux de la justice, de la circulation, de l'immigration), il n'est plus possible, selon le prof. Labayle, de se contenter durablement d'une construction aussi imparfaite, juridictionnellement et normativement parlant, que la construction qui nous est offerte en ce moment. Aujourd'hui l'Union Européenne est appelée à construire un degré supplémentaire dans la protection des droits fondamentaux. Très vraisemblablement le système de Strasbourg sera condamné à l'immobilité pendant quelques années. L'Union Européenne devra alors intervenir sur des matières qui sont particulièrement sensibles dans les traditions constitutionnelles de ses Etats membres. Le contrôle juridictionnel posera des questions de très grande importance tant vis à vis des réalisations qui ont été effectuées jusqu'à ce jour, lorsqu'elles seront reprises sur la forme d'actes contraignants de droit communautaire, que vis à vis de toutes les propositions qui sont encore sur la table. En particulier, l'indépendance naturelle du juge reconnue dans les constitutions de tous nos Etats exigera un renforcement des pouvoirs du juge national sur l'ensemble du territoire européen. Il devra pouvoir pleinement exercer ses responsabilités sans se laisser arrêter par les frontières juridiques qui n'ont plus lieu d'être dans un espace unique. Le professeur Labayle rappelle aussi que l'emploi des technologies modernes afin de garantir un espace de liberté, de sécurité et de justice ne peut que s'accompagner d'un mouvement correspondant concernant la protection des données. La nécessité de garantir les droits de la personne oblige, alors, à réfléchir sur le type d'autorité qui pourra au mieux se charger de suivre les développements en ce domaine. La France est partisane d'une agence du type autorité administrative indépendante, tandis que l'Allemagne souhaite la création d'une juridiction.

En conclusion, le professeur Labayle reprend le principe de subsidiarité qui aujourd'hui pose une question essentielle de nature politique et juridique. Il exprime le souci que la mise en œuvre de ce principe soit mis en danger par le préjugé, malheureusement aujourd'hui bien enraciné dans l'opinion

publique, selon lequel la construction d'un espace de liberté, sécurité et justice pourrait non pas améliorer, mais aggraver les choses, par rapport à l'insécurité de la vie quotidienne et à l'immigration. Il insiste, alors, sur le fait que seulement un débat politique dans les sociétés nationales et la contribution des associations permettront d'inverser cette idée pernicieuse. Le rôle que les parlements nationaux peuvent et doivent jouer dans ce processus est primordial. Les parlements nationaux sont les organes législateurs, ce qui explique leur importance en matière de libre circulation des personnes, et, en matière pénale, pour la construction d'un espace de sécurité et de justice qui soit en même temps défenseur des libertés individuelles. Mais ils sont aussi les organes de contrôle devant lesquelles les organismes administratifs et politiques publiques s'évaluent. Pour ces raisons, c'est de la capacité des parlements nationaux à faire jouer dans l'avenir le principe de subsidiarité que dépendra la construction de l'Europe. À ce propos, le professeur Labayle rappelle que, afin de travailler pour la construction de l'Europe, il sera important de mettre en perspective les valeurs communes, puisées dans les traditions juridiques et dans les 20 siècles d'histoire des Etats membres. C'est, en effet, seulement la volonté de mise en œuvre et la défense de ces valeurs communes qui permettra à l'Union Européenne de réaliser les principes de sa territorialité unique et de sa liberté incomparable.

**M. Jan Kees WIEBENGA,
membre du Parlement européen**

Les introductions ont été assurées par deux professeurs d'université, en l'occurrence Mme Delmas-Marty et M. Spencer. Les deux familles juridiques importantes de l'Union européenne – le code Napoléon et le système anglo-saxon de droit jurisprudentiel – se trouvaient ainsi représentées. Ces deux systèmes juridiques ont pu se concilier dans le *corpus juris*, ce qui indique d'emblée que l'idée d'ensemble du rapport dépasse les systèmes juridiques nationaux.

Le groupe de travail, chargé d'examiner la coopération judiciaire, s'est penché en fait sur deux dossiers, à savoir l'harmonisation du droit pénal et l'harmonisation des procédures pénales au niveau européen.

Les deux professeurs ont fait état d'une situation absurde: d'une part, les frontières intérieures sont devenues caduques et, d'autre part, la police et la justice sont toujours tenues par ces frontières.

Un deuxième constatation: la coopération judiciaire internationale fonctionne mal. En effet, il existe deux espaces juridiques: celui de l'Union européenne et celui de Schengen. Il existe également des conventions au niveau du Conseil de l'Europe. Il était donc nécessaire de proposer un *corpus juris* visant non seulement à harmoniser le droit pénal réel, et notamment les dispositions relatives à la fraude, mais aussi à donner corps à l'exercice de l'action publique au niveau européen. C'est à cela que s'attache la proposition d'instituer un ministère public européen. Il s'agit là d'une proposition controversée. L'objectif consiste à rendre la coopération judiciaire aussi efficace que l'est actuellement la coopération policière.

Au cours de la discussion, un certain nombre de points essentiels ont été évoqués. Le premier d'entre eux a été la nécessité d'une meilleure coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

Un commissaire européen devrait être chargé de l'ensemble de la politique de justice, de liberté et de sécurité.

Le problème du fondement juridique et de la légitimité du ministère public européen a également été soulevé. Il a été fait observer que le traité d'Amsterdam ne fait pas mention de l'éventualité d'une nouvelle institution. Qu'est-ce que la légitimité? Quel sera le partage des compétences entre un ministère public européen et les procureurs nationaux? J'estime que le Parlement européen doit continuer à approfondir la question et en discuter avec la Commission européenne.

Le dernier point abordé a été celui des poursuites transnationales, c'est-à-dire de l'harmonisation de l'action publique au niveau européen. Il a été observé à cet égard que, parallèlement à cette harmonisation, les prévenus devraient pouvoir bénéficier d'un système de défense paneuropéen ou transnational.

L'objectif du droit pénal national et européen est double: condamner les coupables et protéger les innocents.

**M. Carlos JIMENEZ VILLAREJO,
Procureur, chef du parquet spécial pour la répression
des délits économiques liés à la corruption à Madrid,
signataire de l'Appel de Genève**

Je suis procureur du parquet spécialement créé par le Ministère public espagnol pour la répression des délits économiques ou liés à la corruption. Je crois que nous bénéficions, dans ce cadre, d'un bon panorama des lacunes de la lutte contre la délinquance économique transnationale.

L'idée du corpus juris nous semble extraordinaire; il ne faut pas sous-estimer le fait que celui-ci puisse se concrétiser dans de brefs délais. Mais il est certain que la réalité d'aujourd'hui, est source d'impunité dans de nombreuses affaires. Les délinquants agissent en effet par le biais d'organisations établies dans plusieurs pays; il devient donc impossible de leur appliquer une sanction dans un seul de ces États. Il faudrait donc débattre, avant la mise en place du corpus juris, sur des déficiences qui donnent lieu à une telle impunité.

Évoquons, par exemple, la communication directe entre magistrats de différents pays. Ainsi, quand, en Espagne, un juge a besoin de l'aide d'un confrère, il la lui demande directement; le gouvernement n'intervient pas du tout dans cette démarche, pas plus que le ministère de la justice. Il n'y a donc pas de raison valable pour que nous restions liés par l'obligation de faire intervenir les ministères de la justice des différents pays concernés, lors des procédures d'exécution des commissions rogatoires. En deuxième lieu, il est surprenant qu'existent toujours, au sein même de l'Union européenne, des paradis fiscaux.

Le manque de moyens et de capacité opérationnelle de l'UCLAF produit un effet contraire à celui recherché dans la répression des délits. Il est étonnant qu'il n'existe pas d'organisme communautaire apte à recueillir les plaintes résultant de l'inexécution des commissions rogatoires d'un pays à l'autre. Il est également surprenant qu'un juge ne puisse toujours pas citer directement à comparaître, même en qualité de témoin, un citoyen d'un autre État. Il est encore plus étonnant que nous ne disposions d'aucun mécanisme permettant d'obliger ce citoyen à venir témoigner dans le pays requérant.

Cette inaptitude à résoudre les problèmes évoqués ne peut que profiter à la criminalité organisée. En outre, elle favorise chez les citoyens l'impression d'impunité des délits en «col blanc» lorsqu'ils sont

commis de façon organisée au sein de plusieurs pays européens.

Ce problème, lié au précédent, résulte aussi de l'absence de menaces et de sanctions effectives en matière de corruption, ainsi que du manque de contrôle.

**M. Jan Kees WIEBENGA,
Membre du Parlement européen (Libéral, Pays-Bas)**

Ce n'est que depuis le traité de Maastricht que la coopération pénale fait partie des tâches de l'Union européenne. Le sujet examiné par le groupe de travail a certes progressé mais il faudra sans doute encore quelques années. Certains parlementaires nationaux estiment que Bruxelles va trop vite en besogne. Le processus, qui devrait être bien mené, est boiteux parce que le Conseil des ministres de la Justice ne peut décider de nouveaux mécanismes qu'à l'unanimité.

Le Parlement européen doit veiller à ce que les parlements nationaux gardent le contact et puissent suivre le rythme. Enfin, il faut veiller à ce que les règles internes du troisième pilier soient rapidement adaptées, de façon à parvenir à un meilleur système en cinq ans.

**M. Hartmut NASSAUER,
Membre du Parlement européen (PPE, Allemagne)**

L'UE doit mettre en place un système de coopération immédiate entre les autorités et les institutions compétentes. Cette coopération marque le premier pas vers un espace commun de liberté, sécurité et justice. Toutes les autorités et institutions compétentes doivent être en mesure de prendre directement contact avec leurs homologues des États membres sans suivre la procédure internationale actuelle et toutes ses étapes administratives. Outre un gain de temps et d'argent, cette coopération permettrait également de gagner en efficacité. L'idée que les États membres puissent s'opposer à cet objectif, sous prétexte que la justice ne serait pas garantie, doit être exclue dans la mesure où tous les États membres sont incontestablement des États de droit.

Europol ne doit pas développer ses activités sans disposer de nouvelles recrues. Europol compte actuellement 119 salariés, dont 40 à 50 effectuent un véritable travail de police.

La nécessité de l'élargissement des compétences d'Europol s'impose par exemple pour lutter contre la fausse monnaie puisqu'il s'agit d'un problème typiquement communautaire qui doit être résolu par Europol. Dans la pratique, Europol organisera pour la première fois des enquêtes transfrontalières. Le Conseil doit tirer profit de l'article 30 du Traité d'Amsterdam. Il est urgent d'exploiter les minces possibilités de développement d'Europol prévues dans le Traité d'Amsterdam. Le double emploi constitue un problème supplémentaire. Dans le cas d'Europol, ce double emploi se traduit par un chevauchement avec le travail policier international traditionnel (par exemple, Interpol) ou avec les accords bilatéraux. Chaque organisation fait alors sa propre enquête et peut même gêner celle de ses collègues. La seule solution possible est l'échange d'informations sur les enquêtes en cours qui permettrait d'éviter ces investigations croisées.

Selon ses responsables, le développement d'Europol doit comprendre l'attribution d'un pouvoir d'investigation. Il ne s'agit pas de compétences exécutives propres (par exemple, perquisitions ou arrestations) mais de compétences opérationnelles. Europol doit être chargé de la coordination des enquêtes transfrontalières et du soutien aux procédures d'enquête comme le prévoit le Traité

d' Amsterdam.

Toutefois, ces compétences nécessiteraient obligatoirement la création d' une institution judiciaire indépendante. La création de ce « ministère public européen » est la conséquence logique de la structure judiciaire du système pénal.

Selon les praticiens de la justice, il est plus rapide de créer une police qu' une justice communautaire. Un renforcement des actions dans ce domaine est donc nécessaire.

Europol ne doit pas disposer uniquement de moyens répressifs, mais il convient aussi de veiller à aboutir à une approche intégrée en matière de droit pénal, axée sur la prévention et la réinsertion et pas exclusivement sur la répression.

La question est de savoir comment assurer le contrôle parlementaire sur Europol. Ni le Parlement européen ni les parlements des États membres ne contrôlent Europol en tant qu' institution. Le contrôle parlementaire s' exerce habituellement sur les responsables politiques, c' est-à-dire sur les ministres concernés. Il en va autrement pour une institution internationale comme Europol. Le Parlement européen a juste le droit d' être informé.

La proposition d' une recommandation du PE au Conseil sur le renforcement des contrôles parlementaires et élargissement des compétences ³⁰ expose comment le Parlement européen et les parlements nationaux peuvent coopérer, par les considérations suivantes:

1. Le Parlement européen invite les parlements des Etats membres à tenir dûment compte, dans le cadre de leurs dispositions constitutionnelles, des droits et obligations en matière de contrôle de l' action des membres du Conseil compétents pour Europol et de leurs représentants au conseil d' administration d' Europol, et à coopérer étroitement avec le Parlement dans ce domaine;
2. Il recommande aux Parlements des Etats membres de demander à leur autorité de contrôle nationale visée à l' article 23 de la convention Europol de leur faire régulièrement rapport et d' avoir un échange de vues à ce propos avec lui;
3. Il recommande aux Parlements des Etats membres de vérifier les rapports annuels du conseil d' administration visés à l' article 28, paragraphe 10, de la convention Europol et les rapports des autorités nationales de contrôle dans la perspective des modifications nécessaires de la convention Europol et de contribuer avec le Parlement européen à mettre ces modifications sur pied.

Pour ces raisons, les parlements nationaux et leur commission compétente doivent rencontrer chaque année la commission correspondante du Parlement européen, afin de favoriser le développement d' Europol.

Le contrôle d' Europol par les 15 parlements nationaux est impossible. La communautarisation est par conséquent la seule solution. Les États membres devront donc céder une partie de leurs droits de souveraineté à l' Union. Il faut donc s' attendre à une opposition de la Grande-Bretagne, des pays scandinaves et éventuellement de la France.

³⁰ Recommandation du 13 avril 1999 du PE au Conseil sur le renforcement du contrôle parlementaire et l' élargissement des compétences d' Europol; rapporteur: M. Hartmut NASSAUER, JOC 219 du 30.7.1999

Parlements nationaux

Mme Märta JOHANSSON Parlement suédois

Du côté suédois, nous estimons que le plan constitue un apport satisfaisant et réfléchi pour donner aux concepts de liberté, sécurité et de justice un contenu concret pour nos concitoyens. Pour les questions relatives à l'immigration et au droit d'asile, il convient de parvenir dans les deux ans à un accord portant sur les règles applicables en cas de protection temporaire et sur la répartition des charges entre les pays de l'Union européenne. Lors de l'examen des demandes d'asile et s'agissant de l'accueil des réfugiés, une attention particulière devra être portée à la situation des enfants. S'agissant de la lutte contre les stupéfiants, le plan d'action constitue un schéma directionnel clair.

Nous espérons qu'Europol pourra réellement commencer son activité propre afin que la coopération policière commune puisse être approfondie. Nous ne pensons pas que la question du contrôle judiciaire d'Europol soit d'actualité dans la mesure où la police est soumise à un contrôle national. La coopération policière bilatérale doit être développée, ce qui sera réalisé avec l'intégration de l'accord de Schengen dans l'Union européenne.

Il nous faut mettre au point des systèmes d'entraide judiciaire afin de faciliter les enquêtes préliminaires transnationales et les contacts entre différents pouvoirs publics. Nous saluons le fait que le plan d'action mentionne une coopération accrue et la reconnaissance et la mise à exécution des jugements et décisions de justice en matière délictuelle ou criminelle.

En ce qui concerne l'harmonisation de certaines parties de notre législation pénale, nous estimons que ce sujet devra être discuté lorsque le besoin s'en fera sentir. La combinaison des mesures prises et des priorités figurant dans le plan d'action facilitera une communauté d'aspirations pour combattre la criminalité dans l'Union européenne.

L'objectif doit être clairement énoncé et les obstacles judiciaires et pratiques s'opposant à la poursuite des délinquants dans l'Union européenne doivent être éliminés, mais la réalisation et la mise en œuvre d'un Corpus Juris requièrent d'autres considérations et préparations minutieuses.

Il ne doit pas exister de «sanctuaires» pour les délinquants et criminels dans l'Union européenne; il serait bon que le Parlement se prononce clairement à cet égard dans son rapport.

Afin d'y parvenir, il importe que l'ensemble de l'activité de l'Union européenne soit inspiré par une perspective de prévention de la criminalité et de lutte contre la criminalité sans oublier pour autant situation des victimes.

J'estime que nous disposons d'une base solide pour démarrer mais, sa mise en œuvre nous confrontera à de rudes épreuves.

Mme Marida DENTAMARO, Membre du Sénat italien

En matière de politiques d'immigration et d'asile, on sent la nécessité - que l'on doit concrétiser - de trouver un point d'équilibre entre «liberté» et «sécurité», concepts et valeurs dont l'interdépendance a justement été soulignée. Il faut toujours penser en fait à la liberté et à la sécurité de tout un chacun en tant que personne, qu'il s'agisse ou non de citoyens de l'Union, de façon à ne

pas permettre que la liberté de l'un ou de quelques-uns puisse nuire ou mettre en péril la sécurité des autres, ou vice versa.

Il est essentiel que ces questions passent du troisième au premier pilier pour rendre plus concrètes et efficaces les politiques européennes, s'agissant là de questions absolument ingérables d'un point de vue juridique ou opérationnel à l'intérieur des frontières de chaque État considéré isolément. Aucune législation ou action intérieure ne peut être efficace si elle n'est pas harmonisée avec celle des autres pays de l'Union.

Il faut avant tout une grande fermeté et une grande clarté dans l'identification et le traitement de trois phénomènes, profondément différents: l'immigration légale; l'immigration clandestine à combattre à tous les niveaux avec des moyens efficaces; l'asile politique, qui requiert de la rigueur dans l'examen des conditions nécessaires à la reconnaissance du statut de réfugié. Il n'est pas superflu de redire qu'il existe une différence entre ces trois phénomènes et qu'il convient d'éviter toute confusion et toute équivoque. Sachez qu'un très grand nombre de personnes de l'étranger arrivent dans les pays de l'Union - je pense ici plus particulièrement à l'Italie et surtout à ses zones côtières - sans papiers en se déclarant de nationalité kurde, ce qui est extrêmement difficile à vérifier, dans le seul but d'obtenir cette reconnaissance.

Quant à l'immigration légale, c'est précisément le principe de la libre circulation des personnes au sein de l'Union qui rend inconcevable une quelconque réglementation des flux migratoires qui ne concernerait pas l'ensemble des pays de l'Union.

Un dernier aspect, l'accueil, me tient particulièrement à cœur. Il y a des régions de l'Union où l'urgence est permanente. Il y a des pays qui, pour des raisons géographiques, sont continuellement exposés à des afflux massifs non réglementés et imprévisibles. L'un de ces pays est l'Italie, en raison de l'étendue de ses côtes frontalières avec des pays comme l'Albanie, le Kosovo, qui sont facilement accessibles aux Kurdes.

Tout le monde connaît l'immense effort humanitaire qu'accomplit l'Italie pour faire face à ce phénomène grave, qui échappe à toute réglementation et exige des interventions immédiates, des structures, des ressources financières pour assurer à ceux qui arrivent, souvent des femmes, des enfants et des adolescents, ce qu'on appelle des mesures d'accueil.

Vous savez, sans doute, qu'il existe un formidable mouvement d'opinion en faveur de la proposition d'attribution du prix Nobel de la paix aux populations de la péninsule du Salento, dans le Sud de notre pays, qui ont fait preuve de générosité, d'hospitalité et d'une extraordinaire solidarité sur ce front très sensible de l'accueil. Je pense que c'est une noble proposition, digne de la plus grande considération, et qu'il serait important que la conférence donne un signe dans ce sens.

L'accueil est un problème qui ne peut être laissé aux seuls gouvernements, voire aux seules collectivités territoriales, sous prétexte qu'ils sont « de fait » les plus directement concernés de par leur position géographique. C'est un problème dont doit se charger l'ensemble de l'Union, tant pour les aspects financiers que pratiques.

Mme Hedy d'ANCONA,
Présidente de la commission des libertés publiques du Parlement européen

Il est possible d'affecter 15 millions d'euros à l'accueil dans des situations critiques et actuelles. Si le Parlement voyait la possibilité de mobiliser ces fonds, ce serait déjà un bon début. Ces fonds pourraient servir dans des urgences. Le Parlement européen a créé une ligne budgétaire et est à même d'ouvrir cette ligne.

**M. Gerritjan VAN OVEN,
Commission de la justice et des affaires intérieures de la deuxième Chambre des Pays-Bas**

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le troisième pilier a incroyablement évolué. Les résultats tangibles y sont beaucoup plus nombreux que pour le deuxième pilier du traité de Maastricht. Les effets de l'entrée en vigueur de Schengen en constituent un volet concret: les domaines judiciaire et policier font désormais l'objet d'une coopération intensive. Les cinq années qui suivront l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam connaîtront plus de changements encore. Nous pourrions assister à l'intégration de Schengen dans l'Union européenne, ce qui signifiera que les institutions européennes auront davantage de prise sur le régime Schengen. Nous assisterons à un renforcement du pouvoir de la Cour de justice à l'égard du troisième pilier. Il n'en demeure pas moins que, pendant ces cinq années, le contrôle parlementaire continuera à faire défaut dans ces deux domaines. Les rapports de MM. Wiebenga et Nassauer le soulignent avec insistance. Nous devons examiner comment nous pouvons renforcer les possibilités de contrôle parlementaire. Le plan d'action du Conseil et de la Commission en offre l'occasion car il est détaillé et indique les voies qu'il faudra emprunter au cours des prochaines années dans les domaines de l'asile et de l'immigration ainsi que de la coopération judiciaire et policière. Je m'y rallie avec enthousiasme. Nous devons aboutir à l'application de la solidarité en Europe, à des normes minimales d'accueil et de contrôle des réfugiés, à une évaluation commune de la sécurité dans les pays d'origine et à une répartition des charges équilibrée.

Pour ce qui est de l'extension des compétences d'Europol, les dispositions du Traité d'Amsterdam sont très vagues. Il y a certes une différence entre compétences d'information et compétences d'exécution, mais entre les deux se trouve le domaine des compétences opérationnelles, dont les rédacteurs du traité n'ont pas précisé ce qu'elles devraient recouvrir. Nous pouvons, en tant que parlementaires, demander ce qu'il en est et y réfléchir conjointement. Le Parlement néerlandais ne voudrait pas que nous nous retrouvions dans une situation où l'exercice de ces compétences par Europol entraînerait un conflit de compétences. Il s'agit là d'un sujet qui mérite d'être approfondi.

La position du Parlement européen est actuellement trop faible, tout comme celle des parlements nationaux. Comment pouvons-nous améliorer la situation? Qui prendra l'initiative? Si je puis me permettre une critique envers le rapport de M. Nassauer, je dirai que lorsqu'il affirme que l'initiative incombe aux parlements nationaux qui doivent y associer le Parlement européen, cela ne me semble guère logique. Il n'existe pas de réseau des parlements nationaux et une structure distincte devrait être créée à cette fin. Le Parlement européen a certes la position la plus faible, mais il occupe la situation la plus centrale. Il paraît dès lors plus évident qu'il prenne l'initiative. À cet égard, le plan d'action pourrait servir de point de départ, pour lequel nous devons faire pression sur nos gouvernements nationaux quel sera l'enjeu.

**Mme Hedy d'ANCONA,
Présidente de la commission des libertés publiques du Parlement européen**

La réunion d'aujourd'hui n'est pas considérée comme la clôture des travaux de notre commission parlementaire mais vise notamment à examiner les lacunes en matière de relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux, afin d'unir le plus possible nos forces de façon à pouvoir exercer le contrôle parlementaire le plus efficace possible. Nous devrions en tout cas organiser une nouvelle réunion après Tampere, afin d'en discuter les résultats. Votre idée de mobiliser au

maximum les parlementaires nationaux et les membres du Parlement européen, afin de charger leurs ministres de certains messages est une idée intéressante, que je ne manquerai pas d'insérer dans mes conclusions finales.

M. Hartmut NASSAUER, (PPE, Allemagne)
Membre du Parlement européen

Les parlements nationaux ont le pouvoir de contrôle, le Parlement européen aurait la capacité centrale. Dans mon rapport, j'ai essayé de montrer que la conception selon laquelle les 15 parlements nationaux contrôlaient effectivement Europol était assez éloignée de la réalité. La situation actuelle est foncièrement insatisfaisante. La solution ne peut venir que d'une communautarisation progressive d'Europol et du transfert du pouvoir de contrôle au Parlement européen. C'est bien la seule issue possible, mais vous n'ignorez pas quels sont les États membres qui freineront des quatre fers face à une telle considération.

Mme RAUSCH,
Caritas Luxembourg

M. Van Oven a mis le point sur une contradiction que les ONG vivent tous les jours: la contradiction entre la suppression des frontières européennes d'un côté et le renforcement des frontières quand il s'agit du domaine de l'asile et de la migration.

Je ne comprends pas pourquoi le Luxembourg déploie tellement d'efforts pour renvoyer quelques demandeurs d'asile vers l'Italie ou pourquoi la Finlande déploie tellement d'efforts pour renvoyer des demandeurs d'asile vers l'Allemagne. Est-ce que ce n'est pas contraire au principe fondateur de solidarité? Je demande aux Parlements nationaux et au Parlement européen de faire une évaluation de la Convention de Dublin laquelle n'est pas en faveur d'un espace commun de sécurité, liberté et justice.

M. Friso ROSCAM,
ECRE

Nous pensons qu'il existe un problème de partage des responsabilités dans l'accueil des réfugiés en Europe. Nous pensons aussi qu'il est très important d'y apporter une solution, non seulement parce que cela améliorerait la protection accordée aux personnes concernées, mais aussi parce que cela ouvrirait la voie à l'harmonisation dans d'autres domaines.

Il faut que ce problème soit traité lors du sommet de Tampere. La Commission a soumis une proposition sur la protection temporaire des personnes déplacées dans un cadre solidaire. La première version de cette proposition remonte à mars 1997, et la seconde à 1998, avant la crise du Kosovo.

Les ministres de la justice et des affaires intérieures du Conseil ne peuvent ou ne veulent pas adopter ces propositions, ni résoudre ce problème. Je pense que les membres des parlements nationaux et ceux du Parlement européen devraient insister auprès des gouvernements pour que la question soit traitée à Tampere.

**Mme Hedy d'ANCONA,
Présidente de la commission des libertés publique du Parlement européen**

Nous sommes unanimes pour bombarder, mais nous devons être tout aussi unanimes pour en porter les conséquences. Même s'il s'agit d'une solution provisoire, utiliser les fonds ne pose aucun problème car ils sont disponibles. Il s'agit en fait de réunir l'unanimité pour assumer une responsabilité conjointe.

**M. Fabio EVANGELISTI,
Président de la commission parlementaire italienne
chargée de superviser l'application de la convention de Schengen et de la convention sur
Europol**

Les surprises de l'intégration

Il est souvent arrivé, dans le passé et même à l'heure actuelle, que le processus d'intégration européen se déroule de façon imprévisible.

Il y a deux ans seulement, peu de gens auraient cru – et encore moins parié à ce sujet –, qu'en 1998 l'Union économique et monétaire (UEM) entrerait en vigueur avec onze membres et que le club Schengen se fondrait dans cette vaste entité qu'est l'Union. Pourtant, c'est bien ce qui se produit aujourd'hui sous nos yeux.

L'Europe est peut-être un colosse, mais de temps en temps celui-ci fait un bond en avant, au moment où nous ne nous y attendons pas. Même si nombreux sont ceux qui préfèrent ne pas l'avouer ouvertement, les changements décisifs auxquels nous assistons maintenant (la création d'une UEM de vaste envergure et l'incorporation de l'acquis de Schengen) nous ont en fait pris par surprise. Cela pourrait presque passer pour une victoire de la logique fonctionnelle (selon laquelle l'Europe se construit par étapes, suivant des objectifs sectoriels et bien définis) sur la logique constitutive (qui considère que chaque avancée sectorielle doit être précédée d'un grand projet global, auquel elle vient s'incorporer), longtemps favorisée par les défenseurs de l'intégration européenne.

Soyons clairs sur un fait: je demeure convaincu de la nécessité d'un grand projet de réforme institutionnelle, en particulier en vue de l'élargissement de l'Union. Sans cela, celui-ci risquerait de se transformer en processus sans fin, présentant un danger de déstabilisation interne des pays candidats et de leurs rapports avec les États déjà membres.

Mais à tous les niveaux, et en particulier à celui des parlements nationaux, nous devons admettre que les choses avancent bel et bien, même en l'absence d'Union politique. Et nous devons apprécier à leur juste valeur l'importance et l'irréversibilité de ces changements afin de ne pas nous contenter de nous y adapter lorsqu'ils surviennent, mais de pouvoir, dans la mesure du possible, les provoquer nous-mêmes.

Changements concernant la souveraineté

Le changement politique doit être dirigé, et non passivement accepté. C'est là que réside, pourrait-on dire, l'essence de la souveraineté. Et, par essence, les politiques contemporaines devraient être

considérées comme une lutte constante pour préserver la souveraineté ou, mieux encore, pour créer les conditions d'une souveraineté d'un genre nouveau, qui ne dépende plus des gouvernements nationaux.

Savoir à qui il revient de fonder les principes de la politique économique européenne à l'ère de l'euro est la principale question à l'ordre du jour. C'est sur elle que va se jouer une grande part de notre avenir, individuel et collectif, en tant que citoyens européens. Mais le futur ne repose pas que sur cette question.

La souveraineté se définit, outre par le droit de battre monnaie, dont la consolidation a donné naissance aux nations-états modernes, par le contrôle du territoire (en particulier aux frontières) et des personnes, par l'intermédiaire de la police. Mais même cet aspect essentiel de la souveraineté est aujourd'hui sur le point d'être transféré, de façon très graduelle du niveau national au niveau supranational, voire au niveau communautaire.

La première étape de ce transfert de souveraineté est en cours depuis la fin des années quatre-vingt, reposant essentiellement sur l'établissement d'un réseau serré et complexe de structures de coopération intergouvernementale, notamment le système Schengen, qui en a constitué le principal facteur d'unification, du moins à partir d'un moment précis.

Le traité d'Amsterdam marque un nouveau pas en avant dans le vaste processus historique qui consiste à disperser et à transformer la souveraineté dans ce domaine de l'activité politique que le traité de Maastricht baptise «justice et affaires intérieures» et que le nouveau traité regroupe sous la dénomination unique – plus pompeuse qu'explicite – d'«espace de liberté, de sécurité et de justice»

Le Parlement européen et les parlements nationaux

Pendant les dix à quinze dernières années, il s'est manifesté en Europe une convergence entre les politiques et législations relatives à l'immigration nationale et à l'asile³¹. Dans le même temps – grâce aux efforts de nombreux groupes et sous-groupes de travail, tant formels qu'informels et parfois revêtus d'un caractère quasiment secret – les forces de police européennes ont accru leur aptitude au dialogue, à l'échange d'informations et au travail en équipe.

Les accords de Schengen ainsi que les travaux du Comité exécutif et des autres organes faisant partie du « système Schengen » ont permis de formaliser et d'améliorer cette situation. Mais l'évolution vers une intégration supranationale en matière d'affaires intérieures a débuté avant Schengen, et Schengen n'est pas tout.

Des politiques relatives aux migrations et à la sécurité intérieure au niveau européen se sont mises en place peu à peu, en dehors de tout contrôle efficace sur le plan démocratique, sans parler du plan juridique. Les parlements nationaux ainsi que le Parlement européen ont été laissés pour ainsi dire dans l'ignorance (et le sont encore) des activités des différents groupes créés sur les traces de TREVI. Et, à quelques différences près entre systèmes nationaux, les Parlements éprouvent des

³¹ dans le cas d'Italie, qui n'est un pays d'immigration que depuis une vingtaine d'années, le processus d'harmonisation de la législation et de modernisation administrative s'est avéré particulièrement ardu. Un pas en avant d'importance cruciale a été effectué récemment, du point de vue normatif, avec le passage d'une nouvelle loi de portée générale (n° 40, 6 mars 1998). Sur l'ensemble du processus de constitution de la législation italienne en matière d'immigration et de statut légal des étrangers, voir: Pastore, *Migrazioni internazionali e ordinamento giuridico*, in Violante (éd), *Legge Diritto Giustizia, Storia d'Italia, Annali 14* (Einaudi, 1998)

difficultés, ne serait-ce qu'à être informés à temps, et donc à exercer la moindre influence sur le travail du Comité exécutif de Schengen. Il s'agit sans doute là d'activités de nature administrative, mais voilà une façon pour le moins étrange d'administrer, en établissant des règles que pas un parlement ne peut modifier, même à l'unanimité.

Les politiques européennes en matière de migrations et de sécurité ont été élaborées sans réelle supervision démocratique. Je l'affirme sans intention polémique, tout en admettant dans une certaine mesure la responsabilité des partis politiques et des parlementaires, au niveau national et communautaire. Trop souvent, nous, les politiques, nous nous sommes montrés nonchalants et superficiels. Nous avons reculé face à la perspective de discussions de nature excessivement technique ou face à la difficile tâche d'élaborer des textes fondamentaux. Il ne s'agit pas, de ma part, de récriminer contre le passé: peut-être était-il nécessaire de passer par une phase expérimentale afin d'adapter les structures de contrôle aux changements spectaculaires et aux nouveaux défis survenus après 1989.

Mais aujourd'hui les politiques européennes sur la sécurité intérieure, l'immigration et l'asile sont devenues trop complexes et trop capitales pour notre avenir commun pour que les choses puissent demeurer opaques et « administratives ». Les grandes décisions prises dans ce domaine sont désormais cruciales pour le futur de notre continent; elles doivent être adoptées dans la transparence, à travers un débat véritablement démocratique. Aujourd'hui, la sécurité européenne est en fait une question politique, et il faut éviter qu'elle devienne le pré carré des démagues.

Le comité Schengen – Europol

J'aimerais à cet égard ajouter quelques mots sur plusieurs aspects spécifiquement institutionnels dans mon pays. Loin de moi l'intention de le présenter comme un modèle à suivre; mais certains traits originaux pourraient alimenter une pensée (réformiste), même au-delà des frontières italiennes.

En 1993, lorsqu'il accepta la ratification des accords de Schengen, le parlement italien instaura une commission chargée de superviser leur application sur le territoire national (loi n° 388, 30 septembre 1993). En raison de divers obstacles institutionnels (ou, selon certains, de nature politique), les activités de la « commission Schengen », comme elle a été appelée, n'ont débuté qu'en mars 1997. Un an plus tard, avec la loi sur la ratification de la convention Europol (n° 93, 23 mars 1998), le législateur italien a ajouté aux compétences de la commission Schengen la supervision de l'activité de l'« unité nationale Europol » italienne.

La commission Schengen–Europol, comme il est désormais plus approprié de l'appeler, que j'ai l'honneur de présider, est un organe spécialisé regroupant des membres des deux chambres (dix sénateurs et dix députés). Elle est habilitée à effectuer des inspections sur le terrain, à convoquer pour audience des représentants du gouvernement et de la fonction publique, à inviter les experts à témoigner, à soumettre des motions, des questions et, si nécessaire, à émettre des critiques à l'égard du gouvernement italien dans les domaines de son ressort ³².

³² De mai 1997 à juin 1998, la commission Schengen-Europol a effectué une étude sur le processus d'application de la convention de Schengen en Italie. Les résultats en ont été publiés en deux parties: Atti parlamentari, XIII legislatura, Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, Stato di attuazione della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, parte I (1997) e Parte II (1998), Indagini conoscitive e documentazioni legislative n. 3 e n. 3-A.

Mais la particularité la plus originale de cette commission – qui la distingue de tous les organes comparables en Europe (à l'exception partielle du cas des Pays-Bas) et d'autres commissions bicamérales, commissions d'enquête ou comités de surveillance au sein du parlement italien – réside ailleurs. La commission Schengen-Europol peut aussi émettre un avis ayant force obligatoire sur le gouvernement en matière de « projets de décisions, à caractère obligatoire en Italie, soumis au Comité exécutif » (article 18(4) de la loi 388/1993).

Jusqu'à présent, il n'a été fait qu'un usage très modéré de ce pouvoir de subordonner l'avis du gouvernement à celui du Comité exécutif, notamment parce qu'une période transitoire a été nécessaire pour que les membres du Comité s'adaptent à un problème aussi complexe et aussi sensible. Mais aussi parce que la Commission tente de faire en sorte que son rôle (et il pourrait difficilement en aller autrement) consiste davantage à assurer une surveillance qu'à légiférer. Dans tous les cas, elle ne définit que des lignes de politique générale et non des mesures de détail pour le travail du gouvernement. Ces derniers temps, les travaux de la Commission ont fait l'objet d'un strict « auto-contrôle », parce que, avouons-le, toute intervention de plus grande envergure, dans la difficile phase d'application de la convention de Schengen, aurait risqué de gêner ce qui est d'un intérêt national essentiel pour l'Italie, à savoir l'accession à la qualité de membre à part entière du club.

Aujourd'hui, je suis certain de l'importance de notre Commission, surtout en tant qu'organe de surveillance « spécialement consacré » aux valeurs constitutionnelles italiennes et ce, dans un domaine particulièrement sensible du processus d'intégration européenne. Mais nous ne devons pas nous faire d'illusions: une commission parlementaire nationale ne dispose que d'une marge de manœuvre limitée et ne peut compter que sur ses propres efforts. Et même si elle est investie de pouvoirs formels, elle doit faire face à de très fortes contraintes extérieures (résultant d'un manque d'informations et de contingences politiques). Ce n'est que dans des circonstances particulièrement importantes qu'elle serait susceptible de prendre des décisions directes et à caractère obligatoire. Pour le reste, nous avons pour fonction – capitale, à mon sens – de recueillir, de traiter et de diffuser l'information. Nous assurons un rôle de médiateur entre les organes de décision (le Comité exécutif et, en dernier ressort, le Conseil des ministres), le parlement et l'ensemble du public³³.

En d'autres termes, nous essayons de fonctionner comme un système de sondage destiné à aider le parlement (et le public) à se repérer dans les eaux profondes, et parfois troubles, des « affaires intérieures ».

Vers un système de contrôle démocratique à plusieurs niveaux ?

Si l'adoption de politiques à l'échelle européenne en matière d'immigration et d'asile s'avère (comme je l'espère) une réussite, tout comme l'incorporation de l'acquis de Schengen à l'Union européenne, la tâche de superviser et de contrôler les politiques communes sur l'immigration, sur la coopération policière, etc., passera sous la responsabilité conjointe du Parlement européen et des parlements nationaux, selon les procédures définies respectivement dans le cadre des premier et troisième piliers.

³³ Le fruit le plus récent de cet effort d'information prend la forme d'une brochure intitulée *L'Italia e Schengen. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra problemi applicativi e prospettive*, publiée par la Chambre des Députés italienne (Camera dei Deputati, Roma, 1998). Cet ouvrage contient le compte rendu de la conférence organisée le 3 avril 1998 par la commission Schengen à l'occasion de la dernière phase du processus d'application des accords de Schengen en Italie (suppression des contrôles de police aux frontières terrestres communes avec d'autres pays Schengen le 31 mars 1998).

Je vois en cela une évolution naturelle, cohérente avec le mouvement général suivi par le processus d'intégration européenne. Il faut donc la préparer activement pour pouvoir, le moment venu, se réjouir de son aboutissement.

Il existe toutefois un risque à ne pas perdre de vue. Avec l'élargissement des pouvoirs accordés aux institutions européennes, le niveau de préparation technique et politique nécessaire pour surveiller l'élaboration des politiques communes et y prendre part, va lui aussi augmenter. Ce besoin de spécialisation est particulièrement marqué dans des domaines aussi complexes sur le plan technique, et sensibles sur le plan politique, que celui de la liberté de circulation, de la sécurité intérieure et de la justice.

Avec l'« européanisation » croissante de ce secteur, il est essentiel d'établir un système de contrôle démocratique à plusieurs niveaux, présentant les caractéristiques suivantes:

1. haut niveau de compétence technique: il faut créer des organismes (ou sous-organismes) spécialisés, dans l'esprit de la commission Schengen ou d'organes similaires, tant au niveau du Parlement européen que des parlements nationaux;
2. grande capacité de synthèse politique au niveau européen: dans le cas contraire, le « contrôledémocratique » ne pourra jamais se transformer en « supervision démocratique »;
3. lien étroit avec les sociétés locales et nationales: le système de contrôle à plusieurs niveaux doit être capable de prendre en compte, avec une grande capacité de réaction, les réclamations, protestations, commentaires et critiques de nos concitoyens. Cela signifie que le niveau intermédiaire de représentation (le Parlement européen) ne peut suffire;
4. poids politique et action institutionnelle pertinente: il s'agit évidemment là de l'essence même de la fonction démocratique de contrôle et de prise de décisions. Mais on peut souhaiter l'interpréter. Cela pourrait se faire, au moins en partie, en étendant le vote à la majorité qualifiée et les procédures de co-décision à l'ensemble du pilier communautaire, et en révisant radicalement le rôle du Parlement européen dans le cadre du troisième pilier.

Voilà qui nous emmène dans la sphère des projets et des espoirs d'avenir mais pas, je l'espère, de la pure utopie.

M. Pedro JOVER,
Membre du Congreso, Député espagnol

J'évoquerai ici trois questions qui me paraissent particulièrement importantes.

1. **La future Charte européenne des droits fondamentaux:** cette proposition me semble du plus haut intérêt; il faut lui accorder les suites qu'elle mérite pour qu'elle ne se traduise pas, comme en tant d'autres occasions, par de nouvelles frustrations. Cette charte devrait se concrétiser et s'avérer véritablement utile. Mais il faudrait pour cela qu'elle remplisse trois conditions:
 - a) Qu'elle prenne la forme d'un texte clair, précis et compréhensible, autrement dit, à l'opposé de ce que sont les traités. Celui sur l'Union européenne comme celui instituant la Communauté européenne représentent un maquis complexe de normes et de contre-normes, de dérogations et d'exceptions. Si nous voulons édifier une Europe qui soit à la portée des citoyens, il est indispensable que sa constitution soit accessible à leur entendement. Pour l'heure, non seulement les citoyens, mais aussi les personnes censées être expertes en la matière, éprouvent souvent des difficultés à trouver leur chemin dans ce labyrinthe réglementaire.
 - b) Qu'elle porte sur d'authentiques droits fondamentaux, c'est-à-dire des règles juridiques à effet direct, et qui lient immédiatement les citoyens et les pouvoirs publics de tous les États membres. Elle doit inclure des droits fondamentaux immédiatement exigibles et applicables, de sorte qu'il existe une procédure rapide et efficace, devant les juges nationaux, pour garantir la protection contre d'éventuelles violations de ces droits. J'entends par là que, si cette future charte se limite à une déclaration de principe ou ne comporte que des mandats aux pouvoirs publics, sans établir d'obligation vis-à-vis des citoyens, elle sera inutile. De plus, cette charte doit avoir des effets de portée générale, servant les citoyens des États membres comme les résidents ressortissants de pays tiers, qui doivent bénéficier des mêmes droits.
 - c) Il est important qu'elle prévoie un niveau de protection au moins égal à celui qu'assure déjà la Convention européenne des droits fondamentaux et des libertés publiques. A cet égard, je crains que ceci ne se réalise pas, en raison du plus petit commun dénominateur des quinze États membres, qui risque de nous conduire à un niveau de protection inférieur à celui que garantissent actuellement cette dernière et sa Cour des droits de l'homme, située à Strasbourg.
 - d) Si ces conditions sont respectées, nous, députés espagnols, comme notre gouvernement, serons tout à fait prêts à progresser dans le projet d'une Charte européenne des droits fondamentaux.
2. Le plan d'action constitue un texte intéressant, complet et précis. Deux aspects me paraissent primordiaux dans la construction d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice:
 - a) **Liberté de circulation, d'établissement et de résidence** dans les limites des frontières européennes: nous devons mettre en marche dans les meilleurs délais l'application effective des dispositions des articles 62 et 63 du traité instituant la Communauté européenne et, par conséquent, supprimer totalement les contrôles aux frontières intérieures. En ce qui concerne les frontières extérieures, il ne s'agit pas de renforcer mais d'harmoniser les contrôles et, pour cela, le Conseil doit absolument parvenir à un accord sur les points prévus aux articles 62 et 63 du Traité. Il faut établir des mesures d'urgence sur les modalités du contrôle des entrées aux frontières extérieures; dresser au plus vite la liste des pays tiers dont les ressortissants se verront

exiger un visa; établir des normes communes sur les systèmes d'asile, sur le droit des réfugiés; et, surtout, se mettre d'accord sur la réponse à donner à la pression migratoire phénoménale à laquelle sont soumis certains des États membres de l'Union. En Espagne se pose le problème des personnes qui demandent asile et refuge et ours lesquelles il n'existe aucune possibilité de vérifier si elles sont véritablement persécutées dans leur pays. Il convient de définir des normes communes et, dès que possible, résoudre la question des populations déplacées et des réfugiés, du regroupement familial, etc. Pour cela, nous disposons d'ores et déjà de l'acquis Schengen, qui peut s'avérer très utile en l' occurrence;

- b) **la lutte contre la criminalité.** Les citoyens ne comprennent pas que l'existence de frontières juridiques, de systèmes juridiques différents conduise, bien souvent, à l'impunité des auteurs de délits de corruption ou autres délits « en col blanc », auxquels l'opinion publique est particulièrement sensible. A cet égard, l'article 31 du traité sur l'Union européenne nous permet d'avancer vers ce que certains appellent un droit pénal européen. L'article 31 se réfère à trois types de délits: terrorisme, trafic de drogue et criminalité organisée, en soi déjà suffisamment importants. Concrètement, la criminalité organisée est un concept horizontal qui peut recouvrir des délits de natures très diverses. Le Conseil doit travailler d'urgence sur ce thème et ce Parlement, comme les parlements nationaux, doivent exiger que le Conseil et les différents gouvernements trouvent d'urgence une issue à ce problème de l'impunité, qui nécessite un droit pénal commun. J'irai même jusqu'à dire un droit procédural pénal commun européen. Les systèmes procéduraux pénaux européens se divisent en deux types fondamentaux, accusatoire et inquisitoire. Moi qui vient d'un pays où se pratique essentiellement la procédure inquisitoire, je trouve préférable le système accusatoire où le Ministère public réalise toutes les actions nécessaires pour faire progresser une investigation, et où un juge impartial prend des décisions affectant les droits fondamentaux. Voilà la ligne qu'il convient de suivre dès que possible et, pour cela, le traité nous offre un instrument important, sous la forme des décisions-cadres.
3. Enfin, j'insiste sur la nécessité qu'il y ait, au sein de la Commission, **un seul commissaire** directement en charge de ces questions. Et, en ce qui concerne l'intervention des parlements nationaux, je crains que certaines personnes ici surévaluent les possibilités de contrôle des parlements nationaux. Je crois qu'une mesure importante consisterait à créer des commissions ou des groupes de travail spécialisés dans le suivi effectif des questions liées à la liberté, à la sécurité et à la justice dans les pays européens. De façon concrète, je crois que la « communautarisation » serait le moyen le plus efficace d'exercer un tel contrôle. Tant qu'Europol ne sera pas bel et bien « communautarisé », ce contrôle se fera mais ne sera ni réel ni efficace, car il est impensable que nous puissions véritablement suivre ces questions depuis les parlements nationaux.

M. Hartmut NASSAUER, (PPE, Allemagne)
Membre du Parlement européen

Je suis persuadé que 15 parlements nationaux ne peuvent exercer un contrôle effectif sur Europol. La communautarisation apparaît comme la seule issue envisageable, mais cela signifie que les droits de souveraineté des États membres devront être transférés à la Communauté, au nom de laquelle le Parlement européen agit. Il faut savoir que non seulement nos collègues de Grande-Bretagne vont s'opposer à ce projet, mais qu'il ne sera pas non plus accueilli avec grand enthousiasme dans les pays scandinaves, de même qu'en France selon toute vraisemblance. C'est la conséquence de cette situation, et je tenais à le souligner.

**M. Salvatore SENESE,
Vice-Président de la Commission «Justice» du Sénat italien**

1. Sur le «*corpus juris*». Cette réunion m'a permis, d'une part, de surmonter ma perplexité, et d'autre part, de souligner les avantages de l'adoption d'une démarche progressive qui n'exclut pas l'adoption de mesures intermédiaires comme l'exécution directe des commissions rogatoires par les autorités judiciaires sans passer par la voie gouvernementale et diplomatique, ainsi que les interventions directes des magistrats sur le territoire d'un autre pays. Les objections au rapport s'expliquent par le fait que l'opinion publique de chaque pays membre est encore trop liée à une conscience nationale du droit pénal et a peine à imaginer sa dimension européenne. Il s'agit d'un « fossé de prise de conscience et de sensibilité » qui reste à combler. Le droit pénal est en fait très symbolique et implique des réflexions qui vont au-delà des schémas purement rationnels. L'union monétaire présente les mêmes exigences en matière d'unification que celles du droit pénal, mais trouve à ses côtés la force matérielle de l'économie et rencontre donc moins d'obstacles à son développement, alors que le droit pénal doit se confronter à la force émotive du symbole.
2. Comment surmonter la force émotive du symbole qui fait obstacle à l'unification du droit pénal ? Retenant l'idée de ceux qui revendiquent des relations plus étroites avec les parlements nationaux, M. Senese demande que le rapport Wiebenga et le corpus juris soient envoyés aux différents parlements nationaux afin de solliciter un débat constructif sur le sujet. Le débat public est une méthode efficace pour signaler le problème à l'attention des opinions publiques nationales, pour impliquer les gouvernements et permettre ainsi la même compréhension, au niveau national, que celle qui s'est déjà produite au niveau européen.
3. Sur la question d'Europol. Quand on parle de police européenne, même si son rôle se borne seulement à la collecte des informations, on court le risque de provoquer des craintes, parfois fondées, quand on pense que la collaboration entre les polices s'est faite au départ en dehors de tout contrôle démocratique. La ratification du protocole rencontre au Parlement italien une objection fondée sur le fait qu'il y est prévu, en plus de l'immunité de la structure Europol, l'immunité juridique personnelle de ses fonctionnaires. On a certes beaucoup exagéré, dans la presse de certains pays membres, en taxant d'«agents 007 avec permis de tuer» les fonctionnaires d'Europol, mais l'avis du Parlement concernant le plan d'action sur cette question devrait recommander d'éviter au maximum le recours à des instruments contenant des clauses d'immunité. Les problèmes que ces clauses visent à résoudre peuvent être normalement traités avec des instruments plus sophistiqués qui ne suscitent pas les mêmes critiques. M. Senese suggère, par exemple, l'adoption d'un droit pénal minimal et commun qui punisse les éventuelles infractions commises par les agents d'Europol.
4. Sur le droit d'asile. Je suis d'accord sur le projet de normes minimales applicables aux procédures de reconnaissance du droit d'asile, afin de réduire les délais d'instruction et, surtout, de parvenir à établir une procédure européenne unique en la matière. J'ai toutefois quelques doutes sur la possibilité de limiter les mouvements secondaires de réfugiés entre les États membres, cette limitation me paraissant difficilement compatible avec le principe de non-discrimination. Le résident légitime, détenteur d'un titre de séjour sur le territoire de l'Union, doit pouvoir se déplacer librement. Le bénéficiaire du droit d'asile doit avoir, lui aussi, les mêmes possibilités que le ressortissant d'un pays membre.

5. Les procédures communes en matière d'asile devront naturellement faire référence à la convention de Genève. Actuellement, la convention de Genève prévoit que la reconnaissance du droit d'asile puisse être refusée lorsqu'il existe de «sérieuses raisons de penser» que le demandeur ait commis des crimes contre l'humanité ou bien des délits contraires aux objectifs des Nations unies. La formule «sérieuses raisons de penser» est trop vague et discrétionnaire au stade actuel de l'évolution de la sensibilité juridique des pays membres de l'Union et qu'elle est susceptible d'entraîner des interprétations différentes d'un pays à l'autre. Pour réduire au minimum ce caractère discrétionnaire, soulignant que la convention européenne des droits de l'homme prévoit la présomption d'innocence et, qu'à ce titre, il ne peut y avoir de «sérieuses raisons de penser», M. Senese suggère au Parlement européen un nouvel élément à proposer dans le cadre du plan d'action. Au cas où il y aurait de «sérieuses raisons de penser» que le demandeur d'asile ait commis des crimes contre l'humanité ou bien des délits contraires aux objectifs des Nations unies, la réglementation commune sur le droit d'asile devrait prévoir, plutôt que le refus *a priori* du droit d'asile, la suspension de la procédure de reconnaissance et la délivrance d'un permis de séjour provisoire. Il appartiendrait alors à un juge tiers impartial de faire toute la lumière sur ces raisons et d'établir la culpabilité ou l'innocence.

**M. Gerritjan VAN OVEN,
Commission de la justice et des affaires intérieures de la deuxième Chambre des Pays-Bas**

Je voudrais répondre sur deux points cités par M. Senese, en l'occurrence la transmission des rapports sur le *corpus juris* aux parlements nationaux et le problème de l'immunité. L'idée d'envoyer le rapport précité aux parlements nationaux me paraît excellente. Les rédacteurs du *corpus juris* déclarent qu'il vise la criminalité lésant les intérêts de la Communauté européenne mais que cette optique pourrait être beaucoup plus large. Certes, mais il faudrait alors une discussion approfondie concernant la subsidiarité car ces critères ressortent de façon tout à fait insuffisante des articles K.1 et K.3 traité d'Amsterdam. Il n'est guère facile de développer un schéma de subsidiarité, mais il serait possible de songer à divers types de délits plus ou moins en rapport avec l'Union européenne.

Ma deuxième observation porte sur le protocole relatif aux immunités. Nombre de représentants du peuple éprouvent, à mon sens, quelques difficultés à cet égard. Aux Pays-Bas, la question suivante a fait l'objet d'un débat: "qui jugera si un fonctionnaire d'Europol a commis un abus de pouvoir?". Le gouvernement néerlandais a promis d'étudier la question de savoir quelle instance appréciera si les fonctionnaires d'Europol peuvent invoquer ces immunités.

**M. Christos THEODOROU,
Membre de la commission de l'administration publique,
de l'ordre public et de la justice - Vouli ton Ellinon, Grèce**

Si l'on veut introduire un espace de sécurité et de justice, le Traité d'Amsterdam constitue un pas important. On y évoque défense des droits fondamentaux et lutte contre toute forme de discrimination. On y définit des priorités dans des domaines qui suscitent une certaine inquiétude parmi les citoyens européens: protection des frontières extérieures, trafic, contrebande, augmentation de la criminalité organisée sous ses formes les plus développées, comme l'exploitation des nouvelles technologies par le biais d'internet et les systèmes par satellite. La lutte contre le trafic de drogues, la protection des données personnelles, l'accès du citoyen à la justice, une plus grande coopération

judiciaire, tant au niveau pénal que civil, constituent des objectifs de l'effort commun entrepris par l'Union.

1. Immigration clandestine: l'Union - et la Grèce en particulier - subit la pression de flux d'immigrés: c'est la raison pour laquelle il faudrait concentrer nos forces sur les contrôles aux frontières extérieures, tout en maintenant les équilibres nécessaires afin d'éviter la création d'une "Europe forteresse". En plus de la protection de nos frontières, le contrôle de l'immigration clandestine, avec tout ce que cela comporte, dépend aussi de l'application des mesures de prévention dans les pays de provenance: il faudrait aider économiquement ces pays et exercer une pression sur eux, si nécessaire, afin qu'ils prennent toutes les mesures adéquates.
2. Sur l'asile: La Convention de Genève est et va rester pour nous la pierre angulaire de l'octroi d'aides aux demandeurs d'asile. De plus, nous savons qu'il est nécessaire de coordonner les actions de l'Union afin de faire face aux crises dans les pays limitrophes qui causent des vagues d'immigration vers nos pays. Des propositions de solutions sont avancées: création de centres d'accueil et aide à ceux qui subissent le plus de pressions; on aimerait pouvoir compléter ces mesures par le principe de solidarité. Cela, toutefois, devrait être précédé d'études sérieuses. Pour l'instant, nous plaçons en faveur de la compensation économique pour les centres qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés. Des pressions sont par ailleurs exercées pour qu'il y ait révision à terme de la Convention de Dublin en ce qui concerne la définition de l'Etat responsable de l'octroi d'asile.
3. Sur la criminalité organisée: son évolution aura des conséquences sérieuses sur le plan économique mais aussi politique et social: il faut donc sensibiliser l'esprit du citoyen sur l'importance du fonctionnement de l'Etat de droit et des institutions. Il faut continuer d'accorder une très grande attention à toutes les mesures de protection de la liberté et de la sécurité des citoyens et lutter contre la criminalité organisée en intensifiant notre lutte avec l'aide des pays candidats.

Pour conclure ce débat sur la liberté, la sécurité et la justice, je m'adresserai à nos parlementaires européens en leur demandant de ne pas oublier le cas de M. Ocalan, car son combat pour l'autodétermination de sa patrie et de sa liberté risque de le mener vers l'exécution ou l'enfermement à tout jamais dans une geôle turque.

Mme Hedy d'ANCONA,
Présidente de la commission des libertés publiques du Parlement européen

Le Parlement européen a très souvent abordé le thème de la répression, qui suscite des opinions très divergentes. Très lentement, nous sommes parvenus à un certain nombre de conceptions communes, ce qui ne signifie pas que tout le monde soit d'accord sur tout. La poursuite des consommateurs de drogues fait l'objet d'un assez large consensus: nous sommes tous partisans d'une certaine tolérance sur ce point. Nous estimons que les gros trafiquants et ceux qui s'adonnent au blanchiment d'argent ou à la traite des êtres humains doivent retenir prioritairement notre attention, de même que la prévention.

M. Rocco MAGGI,
Membre de la commission de la justice de la Chambre des Députés italienne

Dans le cadre d'une politique globale d'administration de la justice qui porte à espérer l'instauration rapide d'un code de droit européen pour combattre la criminalité contre l'environnement, les hautes technologies utilisées par la criminalité organisée, la corruption, la fraude et le recyclage, ainsi que la traite des êtres humains et le terrorisme. Si le renforcement des compétences d'Europol doit s'accompagner de la création d'une fonction judiciaire au niveau européen, il n'en reste pas moins vrai que les procédures de chacun des États membres ne peuvent se passer d'offrir, au plus vite, les mêmes garanties suivant des règles de droit au moins équivalentes, de façon à éviter des disparités de traitement d'une juridiction à l'autre.

S'il est question de créer un ministère public européen, mesure qui suppose déjà en elle-même l'unification du droit pénal, il faudra que soient définis dans une convention contraignante pour les États membres le rôle et la fonction du ministère public en général et que soit rappelé le caractère indispensable de la séparation des carrières entre le ministère public, dont on veut protéger l'indépendance (fonction d'enquête) et les organes judiciaires (fonction de poursuite). Le principe de la séparation des carrières, accompagné du principe de la parité entre accusation et défense dans le processus pénal, peut nous mener concrètement à ce qu'on appelle le « procès équitable » et doit, de ce fait, être étendu et rendu opérationnel dans tous les pays de l'Union, donnant ainsi la mesure de notre civilisation du droit.

Conclusions générales

**M. Rinaldo BONTEMPI,
Membre du Parlement européen (PSE, Italie)**

M. Rinaldo Bontempi souligne l'importance d'avoir pu réunir, pour cette période de réflexion, les différents acteurs du processus de décision démocratique, y compris des représentants de la société civile. Il insiste sur le fait qu'une telle méthode s'avère nécessaire du point de vue de la participation, afin d'enrichir la valeur démocratique du processus de décision. Le troisième pilier s'est avéré peu efficace du fait des sévères limitations sur le plan normatif, mais a également souffert de l'absence de dialogue démocratique. Les accords conclus dans certaines commissions sans consulter les différentes parties intéressées se sont trouvés bloqués parce qu'ils ont été confrontés tôt ou tard à un obstacle au sein du Parlement européen, dans les parlements nationaux ou dans la société civile. Un énorme travail a été accompli en matière de lutte contre la criminalité organisée et de coopération entre les polices, mais il n'a malheureusement pas abouti à des mesures concrètes faute d'un véritable débat démocratique de grande ampleur pour l'étayer. Le document actuel sur l'asile et l'immigration présenté par la présidence autrichienne montre qu'il existe une autre voie. Les observations sur le document faites par le Parlement européen et regroupées dans les rapports Lindeperg et Reding ont été formulées à partir des critiques émises par les organisations non gouvernementales. Grâce à cette recherche du consensus démocratique le plus large ce texte trouvera moins d'obstacles sur sa route. A cet égard malgré les critiques, il faut être reconnaissant à la présidence autrichienne d'avoir enfin défini une stratégie en la matière.

Dans les systèmes démocratiques l'efficacité repose sur une forte affirmation des principes. Les droits fondamentaux à la liberté et le droit à la sécurité constituent deux éléments évolutifs en droit communautaire; le droit à la sécurité est étroitement lié aux principes fondateurs et sacro-saints de

la liberté et de l'équité, donc de la justice. Le cœur même de la citoyenneté ne figure pas dans le traité d'Amsterdam, si l'on se borne à prendre en compte la citoyenneté formelle, celle qui est définie dans les textes. Dans chaque pays de la communauté, les citoyens européens disposent d'un médiateur, du droit de pétition et du droit de vote. Cependant, la citoyenneté, nous la réaliserons seulement si nous allons de l'avant guidés par ces trois principes: liberté, sécurité et justice.

En ce qui concerne les droits fondamentaux, M. Bontempi rappelle que l'idée de Charte des droits fondamentaux a été relancée grâce à l'engagement du gouvernement allemand. M. Bontempi partage et soutient les observations faites par Amnesty International et d'autres représentants de la société civile sur la nécessité de s'appuyer sur le travail déjà effectué par le Conseil de l'Europe et sur le fait qu'il faudra garantir au citoyen le plus haut niveau de protection possible. La Charte des droits fondamentaux, ne doit pas être un paravent destiné à montrer que les Européens sont en règle en ce qui concerne les droits fondamentaux, mais doit constituer le fondement des politiques concrètes de l'Union, y compris des politiques sensibles comme celles de l'immigration et du droit d'asile.

Les parlements nationaux, qui sont au cœur de la démocratie, doivent jouer un rôle fondamental dans un système démocratique tel que celui constitué par les pays formant l'Union. Voilà, bizarrement, une question dont on n'entend pas beaucoup parler, alors que l'exécutif semble être plus à la mode. À ce propos, M. Bontempi déclare que le modèle italien, pourrait être d'un grand intérêt pour l'Union européenne. On perçoit souvent le contrôle comme un élément statique, de blocage. Or, c'est justement lorsque les choses se déroulent mal que le contrôle, grâce à son côté novateur, devrait pousser à l'action.

Le fil conducteur dans la recherche de l'efficacité exige une cohérence entre les mesures concrètes et la vision plus générale du dessein européen. Il faut éviter de confondre les principes matériels avec les données juridiques. Le concept de séparation des carrières, par exemple, a été approuvé une fois et rejeté deux fois par la commission des libertés publiques, parce que non pertinent sur le plan général. Il faudrait, en revanche, revenir sur l'importance de la présomption d'innocence, de la parité des parties et de l'équité du procès. D'une manière générale, il s'agira de créer un « *corpus juris* » propre à l'Union européenne, dont le fondement juridique est le futur art. 280 TCE qui permettra de travailler sur certaines parties du droit pénal, tant sur les définitions que sur les procédures. Dans le même temps, il faudra faire usage de l'art. 31 TUE. Cet article prévoit « *d'adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue* ».

Il y a un manque de transparence dans les activités de l'Union. Il faudra être conscient du fait que, même en présence de sujets sensibles, personne n'est exonéré de l'obligation d'assurer une véritable transparence.

L'innovation est un état d'esprit qui doit accompagner les processus comme les expériences. Faire preuve de créativité dans la recherche des mécanismes adéquats présentera l'avantage d'empêcher la reproduction au niveau européen de ces mécanismes institutionnels qui ont déjà prouvé ailleurs leur inefficacité. Citons un exemple. En 1970, l'Italie a introduit un instrument original, les régions, en les dotant cependant des mécanismes utilisés au niveau national, lesquels avaient échoué et ont également échoué au niveau régional. La créativité devrait permettre d'éviter de telles expériences au niveau européen. Quels sont les trois grands secteurs d'innovation?

1. Les politiques d'accueil et, plus généralement, la grande question de l'asile - Comment

- parvenir à un statut complémentaire et un statut de protection temporaire compatibles avec le respect des droits de l'homme?
2. Les tribunaux internationaux - l'affaire Pinochet, l'affaire Öcalan et les autres affaires qui ne manqueront pas de se présenter du fait de la mondialisation - imposent une réflexion sur la nécessité de disposer d'une autorité indépendante capable de juger. Que Öcalan soit un terroriste ou l'artisan d'une lutte de libération qui implique aussi le recours à la force, c'est à une Cour indépendante et non à l'opportunisme politique, d'en juger.
 3. La sécurité des citoyens dans les villes.

A l'issue de cette réunion nous disposons de beaucoup plus d'éléments et de suggestions. Il nous reste à nous à mettre à l'ouvrage et à exercer les rôles qui sont les nôtres: maîtrise, contrôle et orientation. La force pour le faire, nous la trouverons, d'une part en continuant d'entretenir les relations avec les parlements nationaux et d'autre part, en soignant le triangle avec la société civile.

**Mme Hedy d'ANCONA,
Présidente de la commission des libertés publiques au Parlement européen**

Cette conférence n'est que le début d'un réseau permanent d'échanges d'informations. Nous savons tous que, dans le troisième pilier, il est fait état d'un déficit démocratique. Il est très difficile d'expliquer à nos citoyens que ce déficit existe et que nous n'agissons pas. Les parlements nationaux ont six semaines pour arrêter leur position concernant les propositions du Conseil. Nous avons trois mois. Nous estimons que, pendant cette période intermédiaire, nous devons nous informer mutuellement de nos points de vue. Nous ne voulons arrêter nos points de vue si nous ne connaissons pas les vôtres. Nous examinerons la façon d'y parvenir au plus vite. Nous avons déjà commencé par une page sur Internet.

Nous devons avoir un échange de vues avant Tampere, mais après Tampere nous devrions également unir nos forces. Nous avons chaque année, conformément au traité de Maastricht, un débat avec la présidence sur les progrès du troisième pilier. Nous avons obtenu que ce débat se déroule sur la base d'un document du Conseil. Il serait utile qu'un débat ait lieu avec vous.