

La lettre des magistrats de l'Union européenne

Dans ce numéro :

« Programme de La Haye (Tampere II) : La Commission présente son plan d'action » Par Stephen Almaseanu	1
« La Constitution européenne et la Justice » Par Philippe Bruey	7

Programme de La Haye (« Tampere II ») : La Commission présente son plan d'action

(COM (2005) 184 du 10 mai 2005)

par Stephen Almaseanu
Juge d'instruction au TGI de Strasbourg

Nous avons déjà eu l'occasion, lors d'un précédent article portant sur la lutte européenne contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, d'évoquer le programme de La Haye, élaboré par la présidence néerlandaise et adopté par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, ainsi que les premiers textes qui en résultaient (voir la *Lettre des magistrats de l'Union européenne*, n° 10, mars 2005, p. 3 et s., spéc. p. 17 à 19). Il nous faut revenir brièvement sur ce sujet à l'occasion de la publication, le 10 mai, de la Communication de la Commission arrêtant ses priorités et son plan d'action pour les cinq années à venir.

Rappelons ici, avant de présenter les apports de cette communication, que le programme de La Haye, également appelé « Tampere II », est une seconde étape, après le programme « Tampere I » lancé pour cinq ans en 1999 par le Conseil européen du même nom et étant arrivé à son terme en 2004 : il s'agit de construire un « Espace de liberté, de sécurité et de justice » (ESLJ) par la réalisation d'un programme pluriannuel de 5 ans. Ce programme, qui prévoit de nombreuses mesures concernant l'asile, l'immigration et le contrôle des frontières, et qui insiste sur plusieurs priorités concernant la sécurité, en mettant en particulier l'accent sur la lutte contre le terrorisme et son financement, ainsi que contre le crime organisé, invitait la

Commission « à présenter au Conseil en 2005 un plan d'action qui concrétisera les objectifs et les priorités [de ce] programme » et qui « contiendra un calendrier pour l'adoption et la mise en oeuvre de l'ensemble des actions » (Annexe I des conclusions de la Présidence du Conseil de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004, spéc. p. 12). C'est ce que vient de faire la Commission dans sa communication précitée.

Ce document, d'une longueur de 32 pages, peut être synthétisé en deux étapes, même s'il ne s'agit pas du plan qu'il adopte : la Commission y rappelle en effet ce qu'est le programme de La Haye et dans quel contexte il s'inscrit (I), puis définit ce qu'elle considère comme étant les dix priori-

tés pour les cinq années à venir et, conformément aux souhaits du Conseil, établit un plan d'action des mesures concrètes à adopter dans ce délai, en fixant des dates limites pour leur présentation au Conseil et au Parlement européen (II).

I. - LES RAPPELS DE LA COMMISSION CONCERNANT LE PROGRAMME DE LA HAYE

Après avoir rappelé les objectifs du programme de La Haye, la Commission en synthétise l'essentiel, en insistant sur le constat selon lequel la création d'un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice est l'une des préoccupations majeures de l'Union, parce qu'il s'agit d'une des principales attentes des citoyens européens. L'importance de l'objectif du plan pluriannuel étant soulignée, la Commission reprend à son compte deux idées du Conseil et effectue deux remarques.

Concernant le mandat qui lui a été confié par le Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004, la Commission rappelle tout d'abord que le Conseil préconisait que la stratégie adoptée pour l'accomplissement du programme de La Haye intègre la dimension extérieure de cette politique, en tenant compte « des relations spéciales que l'Union entretient avec certains pays et régions tiers » et en privilégiant « les besoins spécifiques de la coopération avec ces derniers dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ». C'est la raison pour laquelle le Conseil a

demandé à la Commission d'élaborer cette stratégie en étroite collaboration avec le Haut Représentant / Secrétaire général. La Commission annonce en conséquence qu'elle présentera prochainement une communication en ce sens qui complètera son plan d'action.

La Commission souligne ensuite que le Conseil lui-même « a estimé qu'il conviendrait de tenir compte des répercussions financières du programme », cette reprise n'étant pas de nature à surprendre les observateurs, tant la question du budget alloué à ce domaine est devenue centrale pour la Commission. Rappelons ici que cette dernière a publié, le 6 avril 2005, ses propositions au titre du cadre financier 2007-2013, et a proposé à ce titre une très forte augmentation du budget consacré aux questions de justice, en justifiant notamment cette hausse par la nécessité de financer les trois programmes-cadres présentés le même jour sur la solidarité et la gestion des flux migratoires, la sécurité et la protection des libertés et les droits fondamentaux et la justice (COM (2005) 122, 123 et 124 du 6 avril 2005). Pour fixer les idées en ce domaine, soulignons que la proposition de la Commission du 6 avril 2005 vise certes à doter le budget total pour 2007-2013 de la rubrique « Liberté, sécurité et justice » de 8,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 228 %, mais qu'il convient toutefois de comparer cette proposition de dotation avec d'autres postes budgétaires dans la même période, en citant par exemple l'agriculture (301,1 milliards), la recherche (67,8 milliards) ou l'éducation (12 milliards).

Au-delà de ces rappels, la Commission effectue deux remarques dans sa communication, remarques qui nous semblent devoir être relevées.

Elle se félicite en premier lieu de l'adoption, par le Conseil européen du 22 décembre 2004, de la décision selon laquelle s'appliquent depuis le 1^{er} janvier 2005 la codécision et le vote à la majorité qualifiée à toutes les mesures relevant du Titre IV du Traité instituant la Communauté européenne, à l'exception des mesures concernant l'immigration légale. Rappelons ici que les questions d'asile, d'immigration et de contrôles aux frontières avaient été « communautarisées » par le Traité d'Amsterdam, c'est-à-dire transférées dans le « premier pilier », mais que l'unanimité restait la règle, une « clause-passerelle » étant intégrée dans l'article 67 § 2 deuxième tiret du Traité instituant la Communauté européenne permettant au Conseil de décider à l'unanimité, après consultation du Parlement, de passer au vote à la majorité qualifiée au Conseil et à la codécision avec le Parlement européen pour l'ensemble de ces matières, ce qui a donc abouti le 22 décembre 2004. La Commission regrette toutefois, à juste titre, que, contrairement à ce que prévoit cet article 67, aucune disposition n'ait été prise par le Conseil adaptant les règles relatives aux compétences de la Cour de Justice en ces domaines. Partageant totalement son point de vue sur cette question, nous nous bornerons ici à reprendre la conclusion de la Commission : « La Commission continue de penser que, dans ce domaine, qui concerne de si près le droit des personnes, un accès

« La Commission propose une très forte augmentation du budget consacré aux questions de justice au titre du cadre financier 2007-2013 »

accru à la Cour de justice est fondamental. La question de l'élargissement de l'accès à la Cour de justice pour les décisions préjudicielles doit faire l'objet d'examen, en particulier compte tenu de la nécessité de garantir un règlement rapide des affaires de ce type, comme le reconnaît le quatrième alinéa de l'article III-369 de la Constitution et comme l'indique le programme de La Haye ».

La seconde remarque de la Commission concerne justement la question de l'articulation entre la mise en place d'un programme pluri-annuel et l'adoption de la Constitution qui, rappelons-le, doit entrer en vigueur, sous réserve bien sûr des ratifications nationales, le 1^{er} novembre 2006. Des problèmes de coordination peuvent bien évidemment se poser puisque, comme le souligne la Commission, cette entrée en vigueur, si elle a lieu, entraînera « une révision importante des dispositions qui régissent actuellement l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que l'intégration de la Charte des droits fondamentaux ». La Commission s'engage donc à éviter tout problème d'articulation, et à « entreprendre les travaux préparatoires nécessaires pour faire en sorte que des mesures puissent être prises dès l'entrée en vigueur de la Constitution ».

II. - LE PLAN D'ACTION DE LA COMMISSION POUR LES CINQ PROCHAINES ANNÉES

Dans sa communication, la Commission met en avant dix priorités (A) puis établit un calendrier des mesures

concrètes à adopter (B).

A. - LES DIX PRIORITÉS

Afin d'éviter « la dispersion des efforts » et de « garantir la réalisation concrète » des objectifs stratégiques arrêtés par le Conseil dans le programme de La Haye, la Commission a décidé de définir dix priorités sur lesquelles elle estime « qu'il convient de concentrer particulièrement les efforts collectifs au cours des cinq années à venir », et ceci grâce à un véritable partenariat entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission (sur ce nécessaire partenariat voir, déjà, COM (2005) 12 du 26 janvier 2005). Au passage, ceux, parmi nos lecteurs, qui se méfient du développement foisonnant de la législation communautaire, noterons avec satisfaction l'accent mis par la Commission sur le respect du principe de subsidiarité : « La Commission considère qu'il est fondamental de mettre en évidence la valeur ajoutée au niveau européen de toute initiative législative et non législative à adopter dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, en appliquant sans réserve le principe de subsidiarité et en exploitant les mécanismes permettant de mieux légiférer ainsi qu'en procédant à une étude de l'impact des principales propositions à présenter » (p. 5).

Il nous faut donner quelques mots d'explication sur chacune des priorités dégagées par la Commission, notamment en faisant le parallèle entre ces priorités et les articles du projet de Constitution, ce que la Commission s'est bien gardée de faire en ces temps troublés...

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

La première priorité dégagée concerne la protection des droits fondamentaux et la mise en oeuvre de véritables politiques pour améliorer l'exercice par les Européens des droits qui leur sont conférés au titre de la citoyenneté de l'Union (voir l'article I-10 et les articles II-99 et suivants de la Constitution). Pour ce faire, la Commission envisage notamment de transformer l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes en une Agence des droits fondamentaux à part entière, et d'accorder une attention particulière à la lutte contre les discriminations, à la protection des données à caractère personnel (que l'article II-68 de la Constitution érige en droit fondamental propre, distinct du droit au respect de la vie privée de l'article II-67), aux droits de l'enfant (rappelons ici que la Constitution a intégré « la protection des droits de l'enfant » parmi les objectifs de l'Union, article I-3 § 3 alinéa 2, voir également l'article II-84) ainsi qu'aux droits des femmes victimes de violences.

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

La Commission insiste sur l'absolue nécessité d'adopter en matière de lutte contre le terrorisme une approche intégrée et cohérente, en travaillant tant sur les questions de recrutement (et d'endoctrinement), d'analyse de risque, de protection des infrastructures critiques et de gestion des conséquences des actes terroristes. Dans ce cadre, la poursuite de la lutte contre le financement du terrorisme est

« Dans sa communication du 10 mai 2005, la Commission met en avant dix priorités »

indispensable, ainsi que l'amélioration constante des échanges d'informations entre les États membres (sur ce thème, voir « L'Europe judiciaire face au défi du terrorisme », *Lettre des magistrats de l'Union européenne*, n° 1, mai 2004, p. 3 et s.). De même, ces efforts doivent évidemment être complétés par une coopération extérieure en aidant les pays tiers à s'attaquer aux causes du terrorisme.

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

L'objectif ici poursuivi est la mise en place, à terme, d'un régime d'asile européen commun (prévu par l'article III-266 de la Constitution). Pour cela, la Commission prévoit l'accomplissement de plusieurs phases pour aboutir, avant la fin de l'année 2010, à une procédure commune et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l'asile ou d'une protection subsidiaire. La Commission veut également, à plus brève échéance, renforcer la coopération administrative entre les services nationaux des États membres et prévoir des fonds pour aider les États membres à traiter les demandes et à accueillir les ressortissants de pays tiers.

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

La Commission estime indispensable, tout d'abord, d'élaborer une politique commune d'immigration concernant la situation des immigrés légaux au niveau de l'Union européenne : en effet, selon elle, si la déci-

sion relative au nombre de migrants pouvant être admis dans chaque État continue d'appartenir aux autorités nationales (voir d'ailleurs à ce sujet l'article III-267 § 5 de la Constitution), l'existence dans l'Union d'un espace de libre circulation nécessite l'adoption d'une politique commune en la matière, « prévoyant des critères et des procédures d'admission et offrant un statut juridique sûr et un ensemble garanti de droits afin de contribuer à l'intégration des personnes admises » (ce qui correspond aux paragraphes 1 et 2 de l'article III-267 précité de la Constitution). La Commission insiste, ensuite, sur la nécessité de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine (dont elle souligne les coûts humains, sociaux et économiques extrêmement élevés, tant pour les pays d'accueil que pour les pays d'origine et de transit), le trafic des migrants et la traite des êtres humains, notamment des femmes et des enfants. De façon fort logique, la Commission souligne enfin, concernant cet objectif, la nécessité, pour gérer efficacement les flux migratoires, de mettre en place « un sérieux investissement dans les relations avec les pays tiers [...], notamment par l'intermédiaire de l'assistance et de la coopération, dans l'intérêt mutuel des pays tiers et de l'Union ». Concernant ce sujet de l'immigration, et plus précisément celui de l'immigration économique, il est à noter que la Commission a publié un livre vert en janvier 2005 et qu'un débat en audience publique sera organisé en juin à Bruxelles (voir l'article de Franco FRATTINI, « La gestion des migrations économiques, banc d'essai pour le modèle européen », *Les Échos* du 17 mai 2005).

5) *Intégration : maximiser les retombées positives de l'immigration sur notre société et notre économie*

Concernant l'intégration des populations d'origine étrangère dans les États membres, la Commission souhaite définir un cadre européen d'intégration fondé sur les principes communs approuvés par le Conseil européen et visant à assurer le respect des valeurs européennes et du principe de non-discrimination. L'objectif affiché est ici de contribuer à la compréhension et au dialogue entre religions et cultures. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que, selon l'article III-267 § 4 de la Constitution, toute harmonisation en la matière est exclue, les États membres conservant toute leur compétence, et l'Union européenne ne pouvant donc, pour reprendre les termes mêmes de ce texte, qu'« établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire ».

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

En ce qui concerne la gestion des frontières, la Commission met en premier lieu l'accent sur la nécessité, après le dernier élargissement de l'Union, de supprimer totalement les contrôles aux frontières intérieures concernant les personnes (ce qui correspond à l'article III-257 § 2 de la Constitution). En second lieu, et pour les frontières extérieures (voir à ce sujet l'article III-265 de la Constitution), la Commission indique qu'une étape importante sera

« Le projet d'asile européen vise à adopter une procédure commune et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l'asile »

franchie avec la création de l'Agence de gestion des frontières, qui sera chargée de coordonner et de soutenir l'action des États membres concernant la surveillance et le contrôle des frontières extérieures, et que l'élaboration d'une politique efficace de visas sera facilitée par l'existence du système d'information sur les visas. En troisième et dernier lieu, il est rappelé la décision de favoriser le recours aux nouvelles technologies (et notamment l'intégration d'identificateurs biométriques) dans les documents d'identité et de voyage pour accroître la sécurité des documents, « tout en garantissant le respect intégral des droits fondamentaux », ce dernier point étant bien sûr primordial, et nécessitant une réelle vigilance sur les textes à venir, au-delà de la bonne volonté de principe de la Commission...

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

Ici aussi, un équilibre devra être trouvé entre la sécurité, qui légitime des échanges d'informations entre les États, voire la possibilité d'une consultation réciproque des bases de données, et la protection de la vie privée et des données personnelles, dont nous avons rappelé plus haut le caractère de droits fondamentaux. Disons ici que le programme de La Haye arrêté par le Conseil prévoit le principe de disponibilité des informations, selon lequel tout agent des services répressifs d'un État membre ayant besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions doit pouvoir les obtenir des services d'un autre État membre. Il reste bien sûr l'essentiel à faire, c'est-à-

dire à définir les conditions d'application de ce principe (quel agent, quel service, quelle(s) information(s), à quelle(s) condition(s), etc.). Ce sera à la Commission de faire des propositions, en trouvant l'équilibre précité.

(8) *Criminalité organisée : élaborer un concept stratégique*

Il est indispensable, pour lutter contre la criminalité organisée, qui est le plus souvent transnationale, d'améliorer la connaissance de ce phénomène et de mettre en place des mesures de prévention, de répression et de coopération efficace. La Commission annonce qu'elle publiera rapidement une Communication spécifique à ce sujet (voir également la proposition de décision-cadre relative à la criminalité organisée qu'elle a présenté le 19 janvier 2005, et que nous avons analysée dans notre article précité, la *Lettre des magistrats de l'Union européenne*, n° 10, mars 2005, p. 3 et s., spéc. p. 18). La Commission ajoute, à juste titre, que « la lutte contre la criminalité organisée exige d'améliorer la coopération entre les autorités répressives (police, justice, douane) ainsi que de tirer pleinement parti d'Europol et d'Eurojust et de poursuivre leur développement. L'élaboration d'un modèle européen en matière de renseignements de nature criminelle constitue l'une des tâches les plus importantes à réaliser dans ce domaine et exigera les efforts conjoints des États membres et des institutions et organes de l'Union européenne » (sur Eurojust, voir l'article III-273 et sur Europol et la coopération policière, voir les articles III-275 à III-277 de la Constitution).

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

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

Pour réaliser ses objectifs ambitieux, et s'agissant, d'abord, de la justice civile,

« La Commission souhaite tirer pleinement parti d'Europol et d'Eurojust pour lutter contre la criminalité organisée »

« La Commission poursuivra en 2005 son projet pilote d'échange de magistrats dans le but de créer une culture judiciaire européenne »

la Commission met l'accent sur l'achèvement du programme de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civiles et commerciales et sur l'exécution des décisions judiciaires (voir, à ce sujet, l'article III-269 de la Constitution). Quant à la question du droit européen des contrats, voire du « Code civil européen », qui avait, on s'en souvient, provoqué une impressionnante levée de boucliers en France (voir notamment, parmi de très nombreux articles, G. CORNU, « Un Code civil n'est pas un instrument communautaire », *D.* 2002, Chron., p. 351 et s. et J. HUET, « Nous faut-il un "euro" droit civil ? », *D.* 2002, Point de vue, p. 2611 et s.), elle est traité ici dans une totale continuité par rapport au plan d'action que la Commission avait publié, dans un évident souci d'apaisement, le 12 février 2003 (COM (2003) 68 final). On y retrouve donc la référence au « cadre commun de référence » (CCR), qui devrait être adopté en 2009 au plus tard (sur le « cadre commun de référence » et, plus largement, sur le plan du 12 février 2003, voir l'analyse de B. FAUVARQUE-COSSON, « Droit européen des contrats : première réaction au plan d'action de la Commission », *D.* 2003, Chron., p. 1171 et s.).

S'agissant, ensuite, de la justice pénale, la Commission considère que le rapprochement des législations et la création de normes minimales concernant plusieurs aspects du droit procédural (rapprochement prévu par l'article III-270 de la Constitution) « joueront un rôle important pour instaurer la confiance mutuelle et parvenir à la reconnaissance mutuelle ». Dans cet esprit, la Commission souligne qu'Eu-rojjust devrait être reconnu

« comme l'acteur clé du développement de la coopération judiciaire en matière pénale ».

(10) *Liberté, sécurité et justice : partager les responsabilités et veiller à la solidarité*

Enfin, dans la dixième priorité qu'elle dégage (précisions ici que ces priorités, si elles sont numérotées, ne sont toutefois pas hiérarchisées...), la Commission revient sur la question des ressources financières adéquates, dont nous avons déjà dit quelques mots.

B. - LA LISTE DES MESURES ET LE CALENDRIER D'ADOPTION

Après avoir développé ses dix priorités, la Commission énumère, dans une annexe de près de 20 pages, toutes les mesures concrètes qu'elle envisage de prendre, ainsi que les dates limites qu'elle se fixe pour présenter chacune d'elles au Conseil et au Parlement européen. Il serait évidemment impossible, et sans grand intérêt, de reprendre ici la liste de ces mesures, dont nous ne citerons que celles qui nous semblent les plus significatives, dans chacun des domaines de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

(1) *Au titre de l'objectif stratégique du Conseil visant à « renforcer la liberté »*

Parmi les actions concrètes annoncées par la Commission, il nous faut ici citer, pour l'année 2005, la communication sur la protection des droits de l'enfant, l'adoption d'une directive relative aux procédures d'asile ainsi qu'une communication visant à définir un cadre européen d'intégration. Il faut également noter, parmi

bien d'autres initiatives, l'annonce de l'adoption des décisions du Conseil relatives à l'application partielle de l'acquis de Schengen par l'Irlande et le Royaume-Uni.

(2) *Au titre de l'objectif stratégique du Conseil visant à « renforcer la sécurité »*

Concernant la sécurité, la Commission prévoit notamment de très nombreuses mesures sur l'échange d'informations en matière répressive (dont une proposition en 2005 relative à la consultation réciproque des bases de données ADN et une proposition en 2007 relative à la consultation réciproque des bases de données dactyloscopiques). Notons également ici l'annonce par la Commission de plusieurs textes visant à renforcer les outils juridiques permettant de s'attaquer aux aspects financiers de la criminalité organisée, ainsi que l'adoption d'une proposition visant à créer dès 2005 un Collège européen de police (CEPOL) en tant qu'organe de l'Union.

(3) *Au titre de l'objectif stratégique du Conseil visant à « renforcer la justice »*

Enfin, concernant la Justice, la Commission prévoit, dans le but de créer une « culture judiciaire européenne », de publier en 2005 une communication sur la formation judiciaire dans l'Union européenne et de poursuivre son projet pilote d'échange de magistrats, tout ceci avant la création, en 2007, à partir des structures existantes, d'un réseau européen de formation des autorités judiciaires dans les matières tant civiles que pénales.

Parmi les mesures visant à renforcer la Justice, il faut également citer, d'une part, toutes celles qui sont relati-

ves à la poursuite de la mise en oeuvre du principe de reconnaissance mutuelle (propositions en 2005 sur la prise en compte des décisions de condamnation dans les États membres de l'Union dans le cadre d'une nouvelle procédure pénale et sur les décisions de déchéances du permis de conduire) et, d'autre part, les mesures relatives au rapprochement des législations. Sont ainsi annoncés plusieurs livres

verts dont, en 2005, le livre vert sur les conflits de compétence et l'application du principe « non bis in idem » ainsi que le livre vert sur la présomption d'innocence et, en 2006, le livre vert sur l'utilisation des éléments de preuve et le livre vert sur les jugements par défaut.

Au final, le programme de la Commission est donc à la fois ambitieux et conforme au mandat politique qui lui a

été donné par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004. La Commission appelle d'ailleurs le Conseil à en débattre et à l'approuver en juin 2005 au plus tard. Elle pourra alors s'atteler à son exécution, étant précisé que le programme de La Haye prévoit qu'elle devra présenter une évaluation à mi-parcours de son plan d'action avant le 1er novembre 2006.

Stephen Almaseanu

La Constitution européenne et la Justice

par Philippe Bruy

Substitut placé à la Cour d'appel d'Aix-en-Provence

« Parmi les politiques dites internes, c'est dans le domaine de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice que le projet de Constitution modifie le plus la situation existante »

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe adopté par le Conseil européen de Bruxelles les 17 et 18 juin 2004 n'a pas procédé à un réexamen de toutes les politiques de l'Union. La plupart des dispositions qui régissent les politiques sont donc substantiellement restées les mêmes. A la différence, par exemple, de l'Acte unique ou du traité de Maastricht, il n'y a pas eu d'extension majeure des compétences de l'Union.

Toutefois, la Constitution comporte une rénovation significative des dispositions relatives à la justice et aux affaires intérieures, qui devraient permettre de réaliser plus facilement l'Espace de liberté, de sécurité et de justice.

En effet, ces domaines relèveront dorénavant tous de la méthode communau-

taire et dans une très large mesure du champ de la majorité qualifiée, bien que certaines spécificités soient maintenues ou introduites, notamment dans les domaines de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière.

1—Fusion des trois piliers dans un cadre juridique unique

La Constitution met tout d'abord explicitement fin à la structure en « piliers » qui prévalait jusqu'ici : elle supprime la dichotomie entre les dispositions relevant du traité CE et celles relevant du troisième pilier.

Cette suppression du troisième pilier constitue une avancée importante car elle se traduit, en particulier, par le remplacement des instruments actuels, c'est-à-dire les conventions, les décisions et les décisions-

cadres par des lois et des lois-cadre européennes (anciens règlements et directives).

2—Les droits fondamentaux

Les objectifs des politiques de l'Union sont clarifiés: désormais, l'action de l'Union est explicitement subordonnée aux droits fondamentaux. Et l'accès à la justice figure comme objectif général.

3—Extension de la méthode communautaire

Les dispositions relatives à la coopération judiciaire en matière pénale sont refondues de manière très novatrices et passent largement à la majorité qualifiée.

Le projet de Constitution encourage le rapprochement des législations pénales de

fond (qualifications pénales et sanctions), d'une part pour lutter contre certains crimes « d'intérêt européen » (énumérés) et d'autre part pour assurer la mise en œuvre d'une législation de l'Union.

4—Création de la procédure de frein d'urgence

Cette législation doit prendre en considération les différences entre les traditions légales et les systèmes (judiciaires) des Etats membres. En outre, pour apaiser les craintes de certains Etats membres, a été consacrée une procédure spéciale dite de « frein d'urgence » :

Si un Etat membre considère qu'une proposition législative en cette matière peut mettre en cause des aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que la question soit renvoyée au Conseil européen et que la procédure soit suspendue.

Le Conseil européen doit, dans un délai de 4 mois, renvoyer la question au Conseil, pour que la procédure continue, ou demander la présentation par la Commission, ou le groupe d'Etats auteurs de l'initiative, d'une nouvelle proposition législative.

5—Développement des coopérations renforcées

Si le Conseil européen ne prend pas la décision mentionnée dans les 4 mois, ou si la nouvelle procédure législative engagée à sa demande n'aboutit pas dans un délai de 12 mois, alors, une coopération renforcée dans la matière sera automatiquement engagée dès lors qu'un tiers des membres le souhaite

6—Développement du contrôle de la CJCE

Le contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes sur l'action de l'Union dans ce domaine est généralisé, tant en matière d'interprétation qu'en matière d'application.

Mais, la compétence de la CJCE reste exclue pour les mesures liées au maintien de l'ordre public et à la sauvegarde de la sécurité intérieure (art. III-377).

7—Maintien d'un particularisme institutionnel

Un certain particularisme institutionnel demeure toutefois :

- définition par le Conseil européen (et donc, par consensus) d'orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle, sans que le parlement européen soit associé ;

- partage de l'initiative législative entre la Commission et un quart des Etats membres (un seul Etat membre ne peut plus seul présenter une proposition) dans le domaine de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière ;

- unanimité dans certains domaines, en particulier pour ce qui concerne les aspects transfrontaliers du droit de la famille et pour l'ensemble de la coopération policière ;

- définition d'un rôle renforcé pour les Parlements nationaux notamment quant au contrôle du respect du principe de subsidiarité.

8—Les dispositions passerelles

Cependant, une certaine ouverture vers des évolutions ultérieures est aménagée par le biais de dispositions « passerelles » en ce

qui concerne le droit de la famille et la liste des crimes graves pour lesquels la loi-cadre européenne peut établir des règles minimales (le Conseil, par décision prise à l'unanimité après approbation du parlement européen, peut élargir la liste de ces crimes).

9 — P a r q u e t européen

Finalement, et malgré la vive opposition de plusieurs délégations, la Constitution prévoit l'institution, par loi européenne adoptée à l'unanimité par le Conseil, après approbation du parlement européen, d'un parquet européen compétent pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, lequel pourra poursuivre les responsables de celles-ci.

Une clause « passerelle » prévoit la possibilité d'extension des attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, moyennant une décision européenne prise par le Conseil à l'unanimité, après approbation du parlement européen (et consultation de la Commission).

En définitive, le projet de Constitution européenne fait essentiellement progresser l'Europe de la Justice dans ses aspects normatifs. Mais, les progrès concernant les aspects opérationnels apparaissent quant à eux quelque peu décevants.

En ce qui concerne le Parquet européen par exemple, la Constitution ne propose en réalité qu'une disposition permettant de créer à l'avenir un parquet européen si cette disposition est acceptée à l'unanimité des Etats-membres.

Philippe Bruey

Sur Internet :
www.amue-ejpa.org



La lettre des magistrats
de l'Union européenne

Directeur de la publication :
Nicolas Deleuze

Rédacteurs en chef :
Stephen Almaseanu, Philippe
Bruey

Comité de rédaction :
Caroline Azar, Catherine
Batonneau, Julien Berger,
Anabelle Brassat-Lapeyrière,
Emmanuel Bréard, Eric Bret,
Viviane Bréthenoux, Marie-
Isabelle Clerton, Hugues
Courtial, Claire Danko, Maxence
Delorme, Meryil Dubois,
Guillaume Dupont, Stéphanie
Forax, Hélène Geiger, Michaël
Gühr, Bertrand Grain, Nicolas
Grand, Laurent Huet, Ankeara
Kaly, Caroline Kuhnunch,
Morgane Le Donche, Claire-
Agnès Marnier, Marc Meslin,
Guillaume Meunier, Hélène
Paüs, Alexandra Pethieu,
Guillaume Sauvage, Joséphine
Scaramozzino, Axel Schneider,
Olivier Soulé, Alexandra Vaillant

Conception et réalisation :
Philippe Bruey

- Reproduction Interdite -