

## « Tampere 2 » - Nota illustrativa

EU) UE/JUSTICE/AFFAIRES INTERIEURES: la Commission européenne présente mercredi un bilan mitigé de la mise sur pied d'une politique européenne de liberté, de sécurité et de justice - Pour l'avenir, renforcer et appliquer ce qui existe (agence europe)

Bruxelles, 01/06/2004 (Agence Europe) - La Commission européenne va présenter ce mercredi un bilan mitigé de la mise en place des premiers jalons d'une politique européenne de la justice, de la police et de l'immigration lancée il y a cinq ans au Conseil européen de Tampere. Alors que le projet de Tampere est arrivé à échéance le 1er mai, la Commission européenne ne peut que constater retards et difficultés, mais estime que le bilan "est positif", avec un "degré de réalisation" élevé et "tangibile". Dans la communication qui sera présentée à la presse mercredi par le Commissaire européen Antonio Vitorino, la Commission européenne reconnaît que le degré d'harmonisation ou de coopération permis par différents instruments de coopération judiciaire, d'asile ou d'immigration est souvent très faible, la politique de l'asile en étant un des exemples les plus frappants, mais elle estime qu'il s'agissait du prix à payer pour adopter ces textes, dans un contexte qui mêlait règle de l'unanimité et réticences politiques. La Commission n'en critique pas moins l'attitude des Etats membres qui "n'hésitent pas à menacer de se servir du veto que constitue l'unanimité pour abaisser le niveau d'ambition des propositions".

La Commission espère que cette première étape passée, et avec le grand avantage de la simplification de la prise de décision au 1er mai 2004, puis avec le projet de Traité constitutionnel, ces politiques vont désormais pouvoir progresser bien plus rapidement. Elle juge essentiel que le nouveau traité consacre le passage à la majorité qualifiée dans tous les domaines, sinon "l'Europe élargie risque d'être impuissante". Alors qu'il y a toujours de fortes oppositions au passage à la majorité qualifiée pour la coopération judiciaire pénale, la Commission plaide une nouvelle fois pour cette cause.

A l'appui de cette communication, la Commission européenne veut lancer le débat sur un nouveau programme pluriannuel qui serait adopté au Conseil européen de décembre. La communication ne propose pas vraiment d'idées nouvelles, mais suggère plutôt d'approfondir la voie entamée en 1999, et de remédier à la mise en œuvre, trop souvent déficiente, des textes et instruments adoptés. La Commission travaille d'ailleurs à l'évaluation de la mise en œuvre effective des textes adoptés ces

cinq dernières années. A l'heure actuelle ni la Cour de justice ni elle-même n'ont le pouvoir de sanctionner l'absence ou l'insuffisance de la transposition d'un texte. La Commission exhorte les Etats membres à faire preuve de bien plus de volonté politique. La Commission voudrait également renforcer la coopération opérationnelle, "certainement un des aspects les plus essentiels de l'action de l'Union pour les années à venir". Elle voudrait pour cela s'appuyer sur un budget considérablement renforcé. La Commission européenne a proposé pour les nouvelles perspectives financières 2007-2013 une rubrique spécifique consacrée à la "citoyenneté, liberté, sécurité et justice", qui s'élèverait à 3,620 milliards d'euros en 2013, contre 1,381 milliard d'euros consacrés à ces politiques en 2006, dernière année du paquet budgétaire actuel (voir EUROPE du 11 février). Dans sa communication, la Commission trace brièvement le bilan des différents volets de la justice et des affaires intérieures. La Commission estime que "les fondements d'une politique commune de l'immigration et de l'asile sont désormais en place (...), même si le niveau d'ambition peut sembler généralement limité". Fin avril, le Conseil est en effet arrivé à un accord politique sur le dernier des quatre textes de base sur l'asile, mais au prix de nombreuses dérogations qui aboutissent à un texte peu ambitieux et peu contraignant (voir nouvelle suivante). Pour l'immigration légale également, "les progrès sont en deçà des ambitions initiales". La Commission reconnaît qu'à défaut d'une politique d'immigration économique claire, nombre de candidats à l'immigration tentent la voie de l'asile. Pour ce qui est des frontières extérieures de l'UE, les Quinze se sont mis d'accord pour créer en 2005 une Agence de gestion des frontières extérieures, premier pas vers une éventuelle politique commune. De nombreux projets pilotes sont en cours. La Commission souhaiterait que le Royaume-Uni et l'Irlande lèvent leurs frontières avec les autres Etats membres.

La Commission assure que "les réalisations de l'Union européenne en matière de coopération judiciaire pénale sont significatives", et cite en particulier l'entrée en vigueur du mandat d'arrêt européen et la création d'Eurojust. Néanmoins, ces deux instruments symbolisent aussi les carences, puisque le premier n'est pas encore appliqué par tous, et le second est encore peu utilisé. De manière générale, la Commission se félicite du rapprochement des législations (pour la drogue, la lutte contre le terrorisme, les crimes financiers...) mais observe que l'exigence de l'unanimité a conduit "soit à des blocages insurmontables", comme pour l'instrument sur la xénophobie, jamais adopté, "soit à limiter l'harmonisation au plus petit dénominateur commun". La Commission se dit "globalement satisfaite" des avancées de la coopération judiciaire civile, pour la reconnaissance mutuelle dans un Etat membre des décisions rendues par le tribunal d'un autre Etat membre.

## JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES:LA COMMISSION DRESSE UN BILAN ET ESQUISSE LES PRIORITÉS FUTURES (EIS)

La Commission européenne devait adopter le 2 juin une communication qui esquisse les avancées réalisées dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI) depuis 1999. D'après le projet qui devait être soumis au vote du collège, le bilan est plutôt positif, mais la Commission souhaite que des modifications puissent être rapidement apportées au cadre juridique, notamment pour que la procédure de codécision (rôle de décision pour le Parlement européen, vote à la majorité qualifiée au Conseil) soit systématiquement (et non plus exceptionnellement) de mise dans ce domaine. Par cette communication, la Commission entend aussi ouvrir une consultation publique sur les priorités futures. L'idée serait notamment d'établir une véritable procédure commune en matière d'asile (en lieu et place de simples normes minimales) et de veiller à ce que les citoyens de l'UE qui résident dans un autre pays membre ne perdent pas leur droit de participer à certaines élections nationales.

(BB)

La Commission a l'intention de soumettre sa communication au Conseil JAI du 8 juin et au Conseil européen des 17 et 18 juin. Le projet de texte dit que "malgré les difficultés et quelques retards, il aurait été difficile d'imaginer, il y a seulement cinq ans, qu'une politique encore naissante arriverait à un tel degré de réalisation". Elle ajoute toutefois que si le Parlement européen ne joue pas pleinement son rôle de co-législateur sur le plan de la justice et des affaires intérieures (à plus forte raison dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale), l'UE élargie risque d'être impuissante. La Commission prône l'application immédiate de la procédure de codécision pour toutes politiques touchant au contrôle des frontières, aux visas, à l'asile et à l'immigration - une démarche que l'article 67 du Traité CE autorise à tout moment à la faveur d'une décision du Conseil. Actuellement, seule la politique d'asile et certains aspects de la politique des visas tombent sous le coup de la procédure de codécision. La Commission publiera, en juillet, une autre communication consacrée à la composante financière de ses projets JAI. Elle entend adopter un programme consacré à la création d'un nouveau programme, durant le second semestre 2004, à la suite de ses consultations avec le public, le Conseil et le Parlement.

Projets.

La Commission souhaite que la future Constitution de l'UE abolisse la structure en piliers du Traité, selon laquelle tout ce qui touche au volet pénal justifie le recours à une panoplie d'instruments et de procédures décisionnelles (ce qui est moins le cas pour la quasi-totalité des autres composantes du domaine JAI). Elle prône la création d'une "véritable politique commune européenne en matière d'asile". De fait, le paquet législatif que le Conseil a finalisé récemment est supposé établir des normes minimales pour les régimes d'asile, mais il n'y est pas vraiment question d'harmonisation des procédures d'asile. La Commission considère par ailleurs que les réfugiés et les personnes qui bénéficient d'une protection subsidiaire doivent avoir le même statut - un point que le paquet législatif ne prévoit pas. On lit, dans le projet de communication, que de nombreux citoyens de l'Union se plaignent de la perte de leur droit de participation à certaines élections nationales dans leur pays d'origine, qui n'est pas compensée par l'acquisition d'un tel droit dans l'État membre d'accueil. Le Traité de l'UE ne garantit aux citoyens de l'UE que le droit de participer aux élections locales et européennes du pays membre de résidence. C'est pourquoi la Commission estime qu'une réflexion sur la question doit être menée aux échelons européen et national.

Dans le domaine du contrôle des frontières, "une attention particulière devra être portée à la création des conditions permettant la levée des contrôles aux frontières intérieures des nouveaux États membres". Ces derniers souhaiteraient entrer dans l'Espace Schengen, mais la chose pourrait se révéler impossible jusqu'en 2008, au moins. Le système de sécurité aux frontières intérieures de ces pays ne permet pas encore une levée des contrôles. Autre priorité de la Commission: encourager le principe du "partage du fardeau" (ou principe de solidarité) entre les États membres, notamment dans le domaine des contrôles aux frontières, de l'asile et des visas. En ce qui concerne l'immigration légale, la Commission considère qu'il y aura lieu de garantir le droit des États membres de fixer leurs propres quotas de délivrance des permis de travail. Il a été question d'adopter des quotas à échelle européenne mais la Commission semble jouer la prudence sur cette question.

Pour ce qui est des traditions juridiques et judiciaires des États membres, la Commission souligne qu'une "harmonisation totale n'est ni proportionnée, ni appropriée". Elle n'en souhaite pas moins que les décisions rendues par les juridictions d'un État membre soient exécutées de façon rapide, efficace et effective dans toute l'Union européenne. La Commission s'apprête à proposer bientôt la création d'un casier judiciaire européen - un registre européen de toutes les condamnations et déchéances. Les États membres seraient libres de consulter ce registre pour éviter qu'une personne

ne soit jugée deux fois pour les mêmes faits (question du ne bis in idem) ou alourdir la peine prononcée quand la personne est accusée pour des faits analogues (question de la récidive légale). Est également en préparation, une initiative portant création de normes communes sur l'admissibilité des preuves. La Commission prévoit aussi de créer "à partir d'Eurojust" un Parquet européen, dont le mandat consisterait à poursuivre la fraude au budget communautaire. Enfin, elle souhaite faire d'Europol une agence de l'UE à part entière, financée par le budget de l'UE, et de lui ôter donc son statut actuel d'agence intergouvernementale.

Bilan des réalisations.

La communication dresse le bilan des initiatives depuis l'année 1999. En voici la teneur:

- Plans d'action en matière d'immigration clandestine, de contrôle des frontières extérieures et de politique de retour
- Agence pour le contrôle des frontières, dont les activités devraient débuter en janvier 2005
- Intégration d'éléments de biométrie aux visas et titres de séjour
- Directive sur le regroupement familial
- Directive sur le statut des immigrés de longue date
- Paquet concernant des normes en matière d'asile: trois directives et un règlement
- Fonds européen des Réfugiés: 216 millions d'euros pour la période 2000-2004
- AENEAS: Programme d'aide en faveur des pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (250 millions d'euros pour la période 2004-2008)
- Directive relative à l'aide judiciaire
- Directive relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité

- Règlement Bruxelles I sur la reconnaissance mutuelle des décisions de droit civil et commercial
- Règlement Bruxelles II sur la reconnaissance mutuelle des décisions touchant à la responsabilité parentale
- Harmonisation des sanctions pénales applicables au terrorisme, au trafic de narcotiques, à la traite d'êtres humains et à l'exploitation sexuelle des enfants
- Mandat d'arrêt européen
- Création d'Eurojust, l'unité de procureurs de l'UE
- Accord UE-États-Unis en matière d'extradition et d'entraide judiciaire
- Europol: Boosting of powers and mandate
- Création du Collège européen de Police (CEPOL)
- Remaniement de la directive sur le blanchiment de capitaux
- Directive sur le droit de résidence des citoyens de l'UE et des membres de leur famille
- Agence européenne des droits fondamentaux, à créer en 2005
- Disposition au Traité de Nice autorisant l'UE à prendre des mesures contre l'État membre qui risquerait de porter atteinte aux droits fondamentaux

Europe Information s'apprête à publier son propre bilan exhaustif des réalisations dans le domaine de la justice et des affaires intérieures depuis 1999. Le lecteur y trouvera une description du cadre que les législateurs de l'UE ont mis en place au cours des cinq dernières années et une présentation des principaux événements qui ont aidé la formulation politique au cours de cette période. Le document expliquera le mode d'adoption des instruments législatifs clés et évaluera la façon dont l'UE a honoré ses engagements au regard du Traité d'Amsterdam. Le bilan sera assorti d'une

évaluation approfondie de la politique de l'UE en matière d'asile, fondée sur l'interview d'une série d'experts et axée sur les retombées probables des nouveaux textes de lois sur le terrain.

(EU) UE/JUSTICE/AFFAIRES INTERIEURES: Amnesty International critique le bilan des 5 ans de Tampere - Le HCR surveillera de près la mise en oeuvre des décisions (agence europe)  
Bruxelles, 01/06/2004 (Agence Europe) - Amnesty International n'est "pas satisfaite" de la politique européenne de liberté, de sécurité et de justice lancée en 1999 au Conseil européen de Tampere, a déclaré le directeur de son bureau européen, Dick Oosting, à l'Agence Europe. M. Oosting déplore que pour la coopération judiciaire pénale, les Quinze aient avancé sur le plan répressif après les attentats du 11 septembre 2001 (mandat d'arrêt européen, sanction du trafic de drogue et d'autres types de criminalité), en "laissant loin derrière les garanties procédurales et la protection des droits fondamentaux". Au-delà des questions de principe, il juge que cela nuit au bon fonctionnement des mesures répressives, comme le mandat d'arrêt, "qui ont besoin de la confiance mutuelle dans les systèmes de protection". Amnesty International espère le passage à la majorité qualifiée, mais "il reste à voir si cela améliorera les droits fondamentaux". Le directeur du bureau européen d'Amnesty critique "le fait que le Conseil fasse l'impasse sur le respect des droits de l'homme dans les Etats membres de l'Union européenne". En revanche, il dit porter "beaucoup d'intérêt" au projet de création d'une Agence européenne qui remplacerait l'Observatoire européen du racisme et de la xénophobie.

M. Oosting souligne qu'Amnesty International n'a cessé de dénoncer "les manquements dans tout le secteur de l'asile", et estime que "beaucoup dépendra de comment les textes seront transposés en droit national". Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) va lui aussi porter toute son attention sur la transposition en droit national, puis la mise en œuvre, des décisions européennes sur le statut, l'accueil, l'examen, des demandeurs d'asile, a indiqué à l'Agence Europe son représentant auprès des institutions européennes, Jacques Mouchet. Le HCR juge que "trop de dispositions sont laissées à la discrétion des Etats membres". "L'absence de normes contraignantes", en particulier pour les procédures d'examen des demandes d'asile, entraîne selon M.Mouchet "un risque", lors de l'application de ces textes, que "les règles internationales ne soient pas respectées". Le HCR aurait en particulier voulu que l'Union européenne garantisse le droit à un appel suspensif d'une première décision de rejet. Néanmoins, M.Mouchet estime que les différents textes européens

ont permis "certaines avancées", par exemple pour les pays, comme l'Allemagne, qui ne reconnaissaient pas la persécution par des agents non étatiques.

Le HCR espère que ces premières normes minimales ne seront "qu'un début" et estime que "le processus d'harmonisation doit maintenant commencer". "Si c'était la fin, on aurait le droit d'être fort déçus", observe son représentant à Bruxelles. M.Mouchet espère que le passage à la majorité qualifiée facilitera la prise de décision, mais estime qu'après quatre ans de discussions sur l'asile, l'UE "a envie de faire une pause" dans ce travail législatif. Il juge "évident que les Etats sont réticents à harmoniser leurs politiques d'asile", et qu'il "y a lieu de penser que chaque fois que ce sera possible, les Etats garderont leur législation nationale".

Le HCR juge "nécessaire" que l'UE développe aussi "une approche plus pratique, par exemple sur l'appréciation de certains groupes de réfugiés, la situation dans les pays d'origine, l'échange de meilleures pratiques". De même, Jacques Mouchet souligne que les nouveaux Etats membres "continueront à avoir besoin d'aide" pour développer leurs systèmes d'asile. Il estime que "à ce jour, ils n'ont pas la capacité de traiter un nombre grandissant de demandes" qui pourrait venir avec la mise en œuvre du règlement Dublin II sur la répartition de la charge de l'examen des demandes d'asile