



N° 1838

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 1999

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur l'espace judiciaire européen

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN BARRAU,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. LE CHEMIN PARCOURU	9
A. Une sédimentation de textes.....	9
B. La coopération opérationnelle : un bilan mitigé	10
C. Une insuffisante cohérence.....	11
II. L'ESPACE JUDICIAIRE EUROPEEN ET LE TRAITÉ D'AMSTERDAM.....	13
A. La communautarisation de la coopération judiciaire civile.....	13
B. La rénovation de la coopération judiciaire pénale.....	14
C. Un nouvel équilibre institutionnel	15
III. LES PERSPECTIVES DE L'ESPACE JUDICIAIRE EUROPÉEN	17
A. La communautarisation de la coopération judiciaire civile.....	17
B. Le renforcement de la coopération judiciaire pénale	18
C. La reconnaissance de droits fondamentaux	24
CONCLUSION.....	29

TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	31
1) Réunion du 7 octobre 1999	31
2) Réunion du 21 octobre 1999.....	34
PROPOSITION DE RESOLUTION DEPOSEE PAR LA DELEGATION.....	47
ANNEXES.....	51
Annexe 1 : Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999	53
Annexe 2 : Questions d'actualité du 19 octobre 1999 (extraits).....	67

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Europe économique est très avancée. L'Europe politique progresse lentement. L'Europe judiciaire reste à faire.

Les frontières entre les Etats membres, qui ont été supprimées pour les travailleurs, les biens, les services et les capitaux, ont subsisté à l'égard des magistrats, des procédures et des décisions de justice. Deux séries de conséquences en résultent :

– d'une part, des situations inextricables pour les justiciables confrontés à la triple incertitude de la loi applicable, de la juridiction compétente et de l'exécution dans le pays voisin d'un jugement rendu en France ou inversement. C'est en particulier le cas des nombreux couples franco-allemands aux prises avec des obstacles de cette nature et même parfois avec des décisions de justice contradictoires en matière de divorce et de garde des enfants. On sait qu'une Convention relative à la compétence juridictionnelle, la reconnaissance et l'exécution des décisions est en vigueur depuis 1968 (Convention dite de Bruxelles I), mais elle exclut les questions relevant du droit des personnes ;

– d'autre part, le maintien des frontières dans le domaine de la justice et des affaires intérieures favorise la criminalité transfrontalière : les poursuites s'arrêtent aux frontières, les commissions rogatoires s'enlisent, les procédures sont bloquées, tandis que la délinquance et la criminalité s'organisent dans un espace très vaste. Les Européens comprennent de plus en plus difficilement que quinze Etats, incriminant et punissant des comportements identiques, aient des procédures pénales différentes faisant obstacle aux poursuites et que cette inorganisation de l'Europe judiciaire profite au délinquant et pénalise le citoyen. Rarement sans doute le décalage aura paru si grand entre l'impératif d'un rapprochement étroit et la timidité des actions entreprises.

L'ancien député européen Rinaldo Bontempi a traduit cette situation dans une formule imagée : « *La libre circulation du crime sans la libre circulation des juges est insupportable pour les citoyens* ». Cette opinion

rejoint le point de vue fréquemment exprimé par le professeur Mireille Delmas-Marty, qui fustige la contradiction résultant de la coexistence d'un marché unique et de quinze juridictions nationales, qui aboutit à « *ouvrir largement les frontières aux délinquants pour les refermer aux organes chargés de la répression* ». A l'heure où parallèlement à la mondialisation de l'économie, la criminalité se globalise, la réponse à ce phénomène ne peut rester circonscrite dans le cadre national.

Les questions de cette nature sont liées à des compétences régaliennes et reflètent des conceptions, des traditions et des organisations juridiques différentes. Dès lors, la coopération judiciaire progresse très lentement, en matière civile comme en matière pénale.

Un pas a été franchi par le *traité de Maastricht*. Issu du développement des diverses formes de coopération entre Etats membres existant depuis 1975, l'article K1 du traité inscrit la coopération judiciaire en matière *civile* et *pénale* parmi les questions d'intérêt commun pour les Etats membres, au sein du traité sur l'Union européenne, qui constitue désormais le « troisième pilier » de l'Union. On observe déjà toutefois que ces deux matières sont régies par des règles juridiques différentes. S'agissant de la coopération judiciaire civile, la Commission européenne dispose d'un droit d'initiative, qu'elle partage avec les Etats membres, mais ce domaine peut être communautarisé sans modification du traité, par décision unanime du Conseil approuvé par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives (article K9). S'agissant de la coopération judiciaire en matière pénale, seuls les Etats membres possèdent le droit d'initiative et la communautarisation n'est pas possible.

Si dans le cadre du troisième pilier, plusieurs conventions de coopération en matière pénale ont été signées, comme celles relatives à la corruption, à la fraude, à l'extradition, aucune d'entre elles n'est entrée en vigueur, faute de ratification par tous les Etats membres de l'Union européenne. Huit conventions de coopération judiciaire civile, conclues dans le cadre de la coopération politique européenne, de l'Union européenne, de la Conférence de La Haye et du Conseil de l'Europe n'ont pas été ratifiées par tous les Etats membres. Quatorze conventions de coopération judiciaire pénale, sans compter leurs protocoles additionnels, signées au titre du Conseil de l'Europe, de la coopération européenne et de l'Union européenne sont également dans ce cas. En d'autres termes, le processus de décision intergouvernemental a montré ses limites.

Le *traité d'Amsterdam*, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, assigne à l'Union européenne l'objectif de réaliser un espace de liberté, de sécurité et de justice qui revêt une dimension plus large que celle du seul espace judiciaire européen. Comme le souligne le plan d'action du Conseil et de

la Commission en date du 3 décembre 1998 – dit plan d'action de Vienne – ces trois notions de liberté, de sécurité et de justice sont étroitement liées entre elles : **« La liberté perd une grande partie de son sens si on ne peut la vivre dans un environnement sûr, fondé sur un système judiciaire auquel tous les citoyens et résidents de l'Union européenne peuvent faire confiance. Ces trois concepts, indissociables, ont un dénominateur commun, les personnes, et la pleine réalisation de l'un suppose celle des deux autres ».**

Mais s'il affirme des principes, le traité d'Amsterdam définit aussi de nouvelles procédures, qui intéressent les deux éléments de cet espace judiciaire que sont la coopération judiciaire civile et la coopération judiciaire pénale.

En raison de ses incidences transfrontalières, la première relève désormais du « premier pilier » et est régie par le titre IV du traité instituant *la Communauté européenne* créé par le *traité d'Amsterdam* « *Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes* ». Dans ce cadre, le processus de décision obéit à des règles particulières qu'il convient de rappeler. Pendant une période transitoire de cinq ans qui suit l'entrée en vigueur du traité, le Conseil statue à *l'unanimité* sur proposition de la Commission ou à *l'initiative d'un Etat membre* après *consultation du Parlement européen*. A l'issue de cette période, seule la Commission a l'initiative des propositions mais elle doit examiner toute demande d'un Etat membre tendant à faire examiner une proposition par le Conseil. Celui-ci peut, à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, décider d'appliquer la procédure de codécision. Les propositions sont alors adoptées dans les mêmes termes par le Parlement européen et le Conseil statuant à la majorité qualifiée. A contrario, le défaut de décision unanime conduirait à pérenniser la procédure actuellement applicable.

La coopération judiciaire pénale demeure, quant à elle, rattachée au « troisième pilier », c'est-à-dire du titre VI du *traité sur l'Union européenne : dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale*. Mais les nouveaux instruments juridiques dont cette coopération est dotée, et sur lesquels on aura l'occasion de revenir, marquent un infléchissement de la logique intergouvernementale régissant cette matière.

Le Conseil européen de Vienne a donné une traduction concrète aux priorités et au calendrier fixés par le traité d'Amsterdam. A cette fin, il a approuvé le plan d'action élaboré par le Conseil et la Commission visant à établir cet espace après l'entrée en vigueur du traité. Il a invité également l'Union européenne à prendre plusieurs initiatives, à savoir le

renforcement de l'action de l'Union européenne contre la criminalité organisée et la mise en place de stratégies relatives respectivement à la prévention et à la drogue pour l'« après 1999 », ainsi que l'étude des moyens de renforcement de la sécurité aux frontières extérieures.

C'est dans ce contexte que se situe le Conseil européen extraordinaire de Tampere qui a eu lieu les 15 et 16 octobre 1999 et dans la perspective duquel la Délégation a approfondi sa réflexion sur l'espace judiciaire européen et a déposé une proposition de résolution.

*

* *

I. LE CHEMIN PARCOURU

Vingt deux ans après la formulation de cette notion d'espace judiciaire, la coopération entre les Etats membres de l'Union européenne n'a pas suscité l'émergence d'une culture juridique et judiciaire européenne. Cette réalité s'appuie sur trois constatations. On se trouve davantage en présence d'une sédimentation de textes correspondant aux aléas de la coopération judiciaire ; le bilan de la coopération est mitigé et l'ensemble manque de cohérence.

A. Une sédimentation de textes

La première série de textes intéressant l'espace judiciaire européen est fournie par les conventions du Conseil de l'Europe, qui constituent le socle de cette coopération, en raison même de l'échec de la coopération des Etats membres de la Communauté. Pour la seule matière pénale, on recense huit conventions de ce type. Elles présentent trois caractéristiques : elles contiennent des déclarations et des réserves qui en affaiblissent la portée ; il peut s'écouler un délai de plusieurs années entre la date de leur signature et celle de leur ratification. Il a fallu ainsi huit et six ans respectivement à l'Allemagne et à la France pour ratifier la convention du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. Il ne faut pas se dissimuler non plus l'empressement très variable des Etats à signer certaines conventions, les Etats les plus nombreux à avoir apposé leur signature n'étant pas toujours ceux qui ont la taille la plus importante, si l'on songe à la convention internationale relative à la transmission des procédures répressives ou à celle sur les jugements répressifs. Enfin il arrive, comme le montre l'exemple de l'extradition, que des conventions se superposent entre elles.

La deuxième série de textes applicables – qui constituent souvent le prolongement des conventions du Conseil de l'Europe – est d'origine communautaire. Mais l'écart entre le volume de conventions signées et celui des conventions en vigueur est frappant. Au total, deux conventions seulement sont entrées en vigueur entre les Etats membres de l'Union : la convention de Dublin concernant les procédures de demandes d'asile, entrée en application sept ans après sa signature, et la convention Europol, qui est en principe entrée en vigueur au 1^{er} octobre 1998 mais dont l'application a été paralysée par l'absence de ratification des textes relatifs à l'autorité de contrôle commune et aux privilèges et immunités des

personnels, leur ratification par la France n'étant intervenue respectivement que les 22 avril et 16 mai 1999.

Quant aux accords de Schengen, dont l'acquis est désormais intégré dans l'Union européenne, ils encouragent sous une forme très élaborée la coopération policière et contiennent un volet de coopération pénale. Toutefois, le Conseil « affaires générales » des 17 et 18 mai 1999 a nettement affirmé le rattachement à la politique intergouvernementale des dispositions de ces accords touchant à la coopération judiciaire pénale et au système d'information Schengen (S.I.S.).

Au-delà de l'avantage que présente le fichier automatisé de signalement des personnes et des objets, les accords de Schengen offrent deux avantages en termes de coopération judiciaire en matière pénale. D'abord, ils étendent le domaine de l'entraide judiciaire ; ensuite, ils instituent – comme dans le cadre du *traité Benelux* et de l'accord additionnel à la convention franco-suisse d'entraide judiciaire – une entraide directe entre les autorités judiciaires. Mais dans la pratique, on constate que les magistrats, peu imprégnés encore de cette culture Schengen, n'ont guère recours aux facilités qu'offrent les demandes d'entraide judiciaire directe de l'article 53 de ces accords. Ces derniers sont finalement plus utilisés pour leur dispositif de coopération policière que pour leurs dispositions de coopération judiciaire. On peut espérer toutefois que ces mécanismes d'entraide judiciaire recevront une nouvelle impulsion en France avec l'application des articles 695 et 696 du code de procédure pénale, introduits par l'article 30 de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale. L'article 695 donne en effet compétence aux procureurs généraux pour transmettre ces demandes d'entraide ainsi que les pièces d'exécution des commissions rogatoires entre les Etats parties à la convention de Schengen. En cas d'urgence, les compétences aujourd'hui réservées au ministre de la justice par le paragraphe II de l'article 15 de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, seront exercées désormais par le procureur général.

B. La coopération opérationnelle : un bilan mitigé

Sur le plan opérationnel, des progrès ont été réalisés. La coopération administrative entre services judiciaires civils s'est accrue. L'échange de fonctionnaires, la mise en place d'officiers et de magistrats de liaison se sont développés. Des magistrats français, qui facilitent notablement l'entraide judiciaire et contribuent au rapprochement des institutions judiciaires sont désormais présents en Allemagne, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas, en République tchèque et au Royaume-Uni. En outre, le

réseau judiciaire européen institué le 25 septembre 1998 doit permettre aux autorités judiciaires des Etats membres d'obtenir une aide judiciaire efficace de la part des autorités judiciaires des autres Etats membres. Le programme *Grotius*, adopté en 1996 et destiné aux fonctionnaires de police et de l'autorité judiciaire des pays candidats à l'adhésion, mérite également d'être cité dans ce cadre.

Mais si cette coopération a à son actif des succès, ses zones d'ombre restent nombreuses. La coopération judiciaire pénale a en effet été imaginée à une époque où les relations internationales n'occupaient pas la même dimension qu'aujourd'hui et où le premier réflexe des Etats saisis était de nourrir un sentiment de méfiance par rapport à la demande qui leur était adressée. Lorsqu'un juge envoie une commission rogatoire internationale à l'un de ses collègues étrangers dans un Etat autre que celui de l'espace Schengen ou lorsqu'il n'a pas recours aux facilités offertes par les accords de Schengen, il lui appartient de s'assurer qu'il existe une convention de coopération, d'en respecter les formes et de l'adresser par la voie diplomatique. Elle suit le même trajet au retour. Non seulement cette procédure est longue, mais elle est très aléatoire, certains Etats comme le Luxembourg et la Suisse autorisant leurs ressortissants à contester devant leurs juridictions les demandes émanant de juridictions étrangères. De fait, le constat des magistrats sur la coopération judiciaire internationale est sévère : « *Le parquet de Milan a adressé 450 commissions rogatoires internationales à l'étranger, 270 sont restées sans réponse ; sur les 180 qui sont revenues, certaines ont mis cinq ans... Les policiers partent dans les trois semaines et reviennent avec les copies des pièces dans les vingt-quatre heures, ensuite on peut attendre les originaux pendant huit à dix mois.* »⁽¹⁾.

Les difficultés pratiques de communication des commissions rogatoires internationales sont motivées par des raisons tant juridiques que culturelles. L'addition de différences procédurales, d'approches divergentes et de sources juridiques multiples explique les obstacles auxquels se heurte la coopération en ce domaine.

C. Une insuffisante cohérence

Les instruments juridiques en vigueur et les actions de coopération existantes sont affectés par un défaut de cohérence et de stratégie globale.

Certains textes, comme le programme d'action relatif à la criminalité organisée, approuvé au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997 et

⁽¹⁾ *L'Espace judiciaire européen* – Actes du colloque, 16 octobre 1998, Avignon, p. 109.

comportant trente recommandations, ont un caractère multidisciplinaire prononcé. Mais cet exemple est rare. Au surplus, nombre d'actions sont loin d'être harmonisées. C'est le cas de la protection des données personnelles.

La Commission européenne a tenté une stratégie globale dans sa communication du 14 juillet 1998, jugée au demeurant imprécise. Le plan d'action défini à Vienne en décembre 1998 doit être complété par des mesures opérationnelles.

Le Conseil européen extraordinaire de Tampere a exprimé une volonté politique et donné de nouvelles impulsions décisives, dans un cadre juridique devenu plus favorable depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

*

* *

II. L'ESPACE JUDICIAIRE EUROPEEN ET LE TRAITE D'AMSTERDAM

On ne saurait imputer les progrès que l'on est susceptible d'enregistrer dans ce domaine – même s'ils sont très significatifs – au seul Traité d'Amsterdam. On se rappelle que l'article K1 du Traité sur l'Union européenne, issu du Traité de Maastricht, faisait figurer la coopération judiciaire en matière pénale et civile, parmi les questions d'intérêt commun, mais ce texte se situait encore dans une logique de stricte coopération intergouvernementale. Le Traité d'Amsterdam franchit une étape dans ce processus en « communautarisant » la coopération judiciaire civile et en rénovant la coopération judiciaire pénale. Il définit également un nouvel équilibre institutionnel.

A. La communautarisation de la coopération judiciaire civile

Les objectifs assignés à la coopération judiciaire civile s'ordonnent autour de trois idées : l'amélioration et la simplification des actes judiciaires et extrajudiciaires ; la solution des conflits de lois et de compétences et l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles. Mais la réalisation de ces objectifs est tempérée par plusieurs exigences, à savoir l'incidence transfrontalière de la matière concernée et l'existence de protocoles pour le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni.

On ne peut évoquer cette coopération judiciaire civile sans mentionner les résultats obtenus par la négociation des conventions de Bruxelles I, de Lugano et de Bruxelles II. Les révisions des conventions de Bruxelles I et de Lugano sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution des jugements en matière civile et commerciale font l'objet d'un projet de règlement. En permettant à une juridiction unique de rendre une seule décision exécutoire, la convention de Bruxelles II en matière d'affaires matrimoniales et de responsabilité parentale constitue également une avancée très notable, même si la mise en concurrence d'une convention soumise à ratification et d'un règlement n'est pas faite pour contribuer à la lisibilité du dispositif.

Plusieurs chantiers doivent par ailleurs être ouverts : ils portent sur le règlement des procédures d'insolvabilité, sur le divorce (Rome III), sur les modèles de solutions non judiciaires des litiges, sur le recensement des règles de procédure civile ayant des implications transfrontalières, sur la coopération judiciaire en matière d'obtention de preuves et sur le rapprochement de certains domaines du droit civil.

B. La rénovation de la coopération judiciaire pénale

S'agissant de la coopération judiciaire pénale, le traité d'Amsterdam apporte deux novations sensibles : il précise les objectifs de la coopération judiciaire et renforce la procédure applicable.

L'article 31 du traité sur l'Union européenne assigne un objectif ambitieux à l'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire pénale. Il invite les Etats membres : à faciliter et accélérer la coopération judiciaire ; à faciliter entre eux l'extradition ; à assurer la compatibilité des règles applicables et à prévenir les conflits de compétences. Les Etats membres devront adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions et aux sanctions pénales applicables dans trois domaines, à savoir : la criminalité organisée, le terrorisme et le trafic de drogue. Même si les décisions sont appelées à être prises à l'unanimité, la gravité de ces formes de criminalité et le sentiment d'insécurité qu'elles propagent pourraient inciter les Etats membres à utiliser les moyens qui leur sont offerts pour définir des infractions et des sanctions communes.

Parallèlement, en termes d'efficacité de la procédure applicable à la coopération pénale, il faut mettre à l'actif du traité d'Amsterdam trois séries de dispositions : le droit d'initiative de la Commission, l'introduction des décisions-cadres et l'assouplissement des conditions d'entrée en vigueur des conventions.

La Commission a en effet reçu un droit d'initiative concurrent de celui des Etats membres, dont elle était précédemment exclue. Cette extension de compétences de la Commission pourrait être mise à profit pour proposer une politique globale de l'espace judiciaire.

Destinées au rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres, les décisions-cadres illustrent également cette volonté de moderniser la coopération judiciaire en matière pénale. Proches des directives mais sans effet direct, elles présentent l'avantage de pouvoir entrer en vigueur immédiatement.

Outre les décisions-cadres et les décisions que peut désormais adopter le Conseil, la technique des Conventions est assouplie : celles que le Conseil établira dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale pourront, une fois adoptées par la moitié des Etats membres, entrer en vigueur dans ces Etats.

C. Un nouvel équilibre institutionnel

Dans cette nouvelle configuration juridique, comment s'est effectuée la redistribution des rôles des institutions ? S'agissant de coopération pénale, la Commission partage le droit d'initiative avec les Etats membres. Le Parlement européen n'exerce, de son côté, qu'un rôle consultatif. Quant au contrôle juridictionnel à titre préjudiciel, il n'est possible que s'il est accepté par les Etats membres. En outre, la Cour de justice n'est compétente pour contrôler la légalité des décisions-cadres et des décisions que lorsque le recours est formé par un Etat membre ou la Commission.

S'agissant des droits des Parlements nationaux, ceux-ci ont vu leur rôle accru par le protocole annexé au traité d'Amsterdam. Ces innovations portent entre autres sur le délai de communication des propositions législatives de la Commission et sur la reconnaissance de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (C.O.S.A.C.). Celle-ci peut désormais soumettre aux institutions toute contribution sur les activités législatives de l'Union et examiner, de sa propre initiative, *toute proposition ou initiative législative en relation avec la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice*. Enfin, depuis la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999, le Parlement français est destinataire des projets d'actes de nature législative élaborés dans le cadre de la coopération judiciaire pénale et peut donc se prononcer sur ces textes par voie de résolution, procédure qui était jusqu'alors réservée aux textes relevant du premier pilier.

*

* *

III. LES PERSPECTIVES DE L'ESPACE JUDICIAIRE EUROPEEN

Compte tenu de ces données, tracer des perspectives revient à s'interroger sur les choix qui s'offrent à l'Union européenne pour construire cet espace judiciaire dans les domaines de la coopération judiciaire civile et pénale et des droits fondamentaux.

A. La communautarisation de la coopération judiciaire civile

Dans ce domaine, la présidence finlandaise a présenté un document en vue du Conseil européen de Tampere. Elle suggère que l'on s'attache particulièrement à favoriser l'accès à la justice et à prendre en compte les droits des victimes ; elle plaide également pour la suppression des obstacles tant techniques qu'administratifs et juridiques à la coopération judiciaire civile ; elle milite enfin pour l'institution d'un principe de reconnaissance mutuelle et pour l'harmonisation ou, à défaut, pour l'introduction de normes minimales en matière de règles de fond et de procédure.

Parmi ces propositions, celles qui visent à favoriser l'accès à la justice et à simplifier la reconnaissance des décisions de justice méritent de retenir plus particulièrement l'attention.

Si l'amélioration de l'accès à la justice passe par une meilleure connaissance du droit applicable et l'instauration de contacts directs entre les justiciables et les autorités judiciaires, la préoccupation de la présidence finlandaise en faveur des victimes rejoint un sujet auquel est sensible la Commission européenne. En effet, dans une communication adoptée le 14 juillet dernier sur « *les victimes de la criminalité dans l'Union européenne* », qui fait partie intégrante de sa contribution à la préparation du conseil européen de Tampere, la Commission suggère notamment qu'une médiation entre l'auteur et la victime d'un préjudice remplace, dans l'intérêt de celle-ci, la procédure pénale. Cette médiation, qui permettrait la réparation des dommages ou la récupération des biens en dehors du cadre d'une procédure pénale ordinaire, est toutefois inopérante en cas d'insolvabilité des auteurs d'infractions.

Au-delà de cette médiation, le Conseil européen de Tampere est appelé à améliorer l'accès à la justice. Pour ce faire, les Etats membres sont invités à prendre des mesures destinées : à aider les personnes ne pouvant accéder à la justice, lorsqu'elles se trouvent dans un autre Etat membre ; à résoudre les litiges transfrontaliers ; à développer l'assistance juridique et les documents uniformes multilingues.

S'agissant de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, la convention de Bruxelles I est un exemple de recherche de résolution des conflits par l'instauration d'une juridiction compétente unique qui pourrait être étendue à de nouveaux domaines. L'institution d'un titre exécutoire européen, la simplification des exigences procédurales en matière d'*exequatur* participent de cette même idée. Dans un mémorandum destiné à préparer le sommet de Tampere, l'Espagne – qui avait suggéré une telle rencontre lors du Conseil européen informel de Pörttschach des 24 et 25 octobre 1998 – a beaucoup insisté sur la nécessité d'avancer vers la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, aussi bien en matière pénale qu'en matière civile. L'objectif, auquel on ne peut que souscrire, est que la décision d'un juge d'un Etat membre puisse avoir la même valeur dans cet Etat que la décision rendue par le juge d'un autre Etat membre. Les efforts à accomplir en matière de procédure portent sur la notification des documents, l'obtention des preuves, les mesures provisoires, l'aide juridique, l'exécution des arrêts et les injonctions de payer. S'agissant des règles de fond, des progrès sont attendus en matière de droit des contrats dans des domaines tels que les contrats de franchise et le crédit-bail. Mais une démarche encore plus ambitieuse que celle contenue dans le programme d'action de la présidence finlandaise consisterait à s'intéresser à une harmonisation des régimes matrimoniaux, à un rapprochement des règles touchant au droit de propriété et à la protection du consommateur.

B. Le renforcement de la coopération judiciaire pénale

S'agissant de la coopération judiciaire pénale, trois scénarios s'offrent à l'Union européenne.

La première option, minimaliste, consiste à continuer à opérer dans le cadre intergouvernemental classique, en consacrant toujours davantage d'efforts au développement de la coopération opérationnelle entre policiers et entre magistrats, en favorisant les échanges d'informations.

La solution maximaliste consisterait à s'attacher à la création d'un ministère public européen, qui dans un premier temps se bornerait à centraliser l'information judiciaire et dans un second temps exercerait

l'action pénale publique devant les juridictions des Etats membres. Cette voie dépasserait largement le cadre du « *corpus juris* » pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, lié à la convention du 26 juillet 1995 et à ses deux protocoles additionnels du 27 septembre 1996 et du 19 juin 1997, en cours de ratification dans notre pays. Rappelons que ces trois textes rapprochent les incriminations pénales des comportements frauduleux et tracent la voie d'une harmonisation des peines applicables, mais ils renvoient toujours au droit interne le soin de procéder à la définition des infractions et des sanctions.

Les arguments qui plaident pour l'institution d'un parquet européen ne sont pas sans fondement. Elle supposerait une unification des systèmes judiciaires européens, qui aurait le mérite de contribuer à vaincre l'obstacle des commissions rogatoires internationales. En effet, si l'on imaginait un seul territoire judiciaire européen avec des procès-verbaux d'interrogatoire et d'audition européens, un mandat d'arrêt européen, un parquet unique, les mécanismes actuels des commissions rogatoires internationales n'auraient plus lieu d'être. Cette proposition de parquet européen qui, il y a peu semblait utopique, semble être mieux admise, puisque lors de la réunion préparatoire du sommet de Tampere, à Turku, le 16 septembre dernier, la Grèce aura été le seul Etat européen à se prononcer ouvertement contre une telle idée.

Il reste à se demander s'il est réaliste de tendre à une unification du droit pénal et de la procédure pénale dans des Etats aux traditions juridiques si diverses. Comment rapprocher des procédures pénales si différentes, qui pour les unes, ignorent l'institution d'un parquet, pour certaines, font appel au principe de l'opportunité des poursuites, pour d'autres, reposent sur le principe de légalité, tandis qu'un dernier ensemble de pays mélange les deux procédures ? Faut-il rappeler que si certains Etats admettent des perquisitions chez les avocats, d'autres s'y refusent ? Doit-on tenir pour quantité négligeable la variété des délais de prescription d'un pays à l'autre ?

On ne saurait donc s'engager sur la voie d'un parquet européen avant la mise en place de règles de procédure communes. Ce n'est en effet que lorsqu'un socle de principes, de droits et d'obligations sera mis en place, que l'étape d'un parquet européen pourra être franchie. Et si cette dernière option était retenue, et sa base juridique dans les traités communautaires bien identifiée, il conviendrait d'en dessiner les contours, d'en déterminer le statut et de préciser l'articulation de son fonctionnement avec celui des juges nationaux. Par qui devrait-il être saisi ? Quels seraient ses pouvoirs ? Quels seraient ses rapports avec la Cour de justice des Communautés européennes ? Aurait-il autorité sur un corps de polices européennes ou sur les polices nationales ? Ces quelques

questions montrent que le débat sur le parquet européen est ouvert et qu'il ne suffit pas de soutenir cette idée pour s'affranchir de toute réflexion sur les conséquences institutionnelles de la mise en place d'un tel organe. Dès lors que le projet « *corpus juris* » recevra application et fera la preuve de son efficacité, il pourra être étendu à d'autres infractions qu'à la fraude au budget européen.

Tout en s'attachant à apporter des réponses précises à ces questions, l'Union européenne était invitée à définir à Tampere les grandes lignes d'un programme d'action précis, articulé autour de deux objectifs, à savoir la définition de législations homogènes au sein de l'Union européenne et la suppression d'obstacles à la coopération pénale.

Si la question de l'harmonisation des sanctions touche à la coopération opérationnelle contre la criminalité organisée – notion floue au demeurant – qui constitue l'un des deux autres volets de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, elle est liée à la construction de l'espace judiciaire européen. Pour se développer, la coopération pénale doit s'appuyer sur un droit harmonisé, faute de quoi elle n'atteindra pas son objectif, notamment si des règles, facultatives dans un Etat membre, sont obligatoires dans un autre. Comment ne pas relever que le délit de blanchiment par exemple n'est pas puni dans tous les Etats de l'Union européenne ?

Pour l'instant, l'embryon de droit pénal européen à la naissance duquel on est susceptible d'assister à Tampere ne semble concerner que la lutte contre la contrefaçon de l'euro. Mais, comme on l'a vu, l'article 31 e du *traité sur l'Union européenne* offre la possibilité de définir un socle de règles minimales constitutives d'infractions et de sanctions pour trois catégories de comportements criminels : la criminalité organisée, le terrorisme et le trafic de drogue. Un effort particulier avec l'établissement d'un calendrier précis doit être mené dans cette direction pour rapprocher nos législations. En outre, mandat a été donné au Conseil de rapprocher la définition des infractions suivantes : le trafic de drogue, la traite des êtres humains, le terrorisme, le blanchiment des capitaux, la fraude fiscale, l'exploitation sexuelle des enfants, l'environnement, la corruption, la fraude informatique et les infractions commises au moyen d'Internet. Mais pour s'en tenir au seul blanchiment, une politique d'harmonisation législative dans ce domaine ne serait susceptible d'être efficace que si elle recevait des prolongements avec la levée du secret bancaire dans les enquêtes judiciaires et avec la suppression de statuts juridiques abritant des activités commerciales et financières opaques (*trusts*, fiducies).

S'engager dans cette voie, c'est aussi s'interroger sur l'extension des compétences de cette institution. Si en effet aujourd'hui Europol n'est

qu'un système d'échanges d'informations policières, il peut être transformé demain en un outil opérationnel d'enquête, comme l'y invitent conjointement l'article 30 du *traité sur l'Union européenne* et le paragraphe 43 de la Déclaration de Vienne. Ce même article vise à créer une base de données de « *recherche, de documentation et de statistiques sur la criminalité transfrontière* » dont il pourrait être envisagé de confier la gestion à Europol.

Ce faisant, si la coopération policière opérationnelle venait à se développer à un rythme plus rapide que la coopération judiciaire pénale, inmanquablement la question des rapports d'Europol avec l'autorité judiciaire ne manquerait pas de se poser. Comme l'a affirmé le Commissaire européen Antonio Vitorino lors de la réunion préparatoire de Turku, le temps est venu d'avoir un contrepoids judiciaire à la coopération policière qui est appelée à gagner de l'ampleur dans le cadre d'Europol. D'aucuns ont suggéré que le contrôle juridique d'Europol soit assuré par un ministère public européen (rapport de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen – 18 février 1999). Mais si l'on se résolvait à introduire un contrôle judiciaire sur Europol, il faudrait procéder à une révision de sa convention fondatrice, alors même que celle-ci est à peine entrée en vigueur.

Mais dans ce domaine de la coopération judiciaire, la procédure est aussi importante que le fond. Aussi, à l'heure où la criminalité organisée revêt une dimension internationale, la question de la rapidité de la coopération entre magistrats est-elle devenue centrale. Atteindre cet objectif suppose que l'on surmonte des obstacles à la coopération judiciaire pénale dans trois domaines : l'entraide judiciaire, l'extradition et la reconnaissance mutuelle des jugements.

- La convention d'assistance mutuelle en matière pénale dont la négociation est engagée depuis 1996 contient incontestablement plusieurs aspects positifs : l'audition de témoins et d'experts par téléconférence, l'institution d'équipes communes d'enquêtes. Il est d'autres domaines en revanche où cette coopération se heurte à des obstacles : il en est ainsi de l'exigence d'une double inculpation dans les deux Etats membres participant à une procédure de coopération, de l'impossibilité d'inverser la charge de la preuve lorsqu'il s'agit d'établir si des biens ont été acquis illégalement. Par ailleurs, cette négociation peine aujourd'hui à trouver un accord sur la question des écoutes téléphoniques satellitaires. Mais au-delà de ce point d'achoppement, on peut se demander si la transmission des demandes d'entraide judiciaire est appelée ou non à être renforcée par cette future convention. Car si ce projet permet une entraide judiciaire directe, ce principe est assorti de dérogations, qu'il s'agisse de la possibilité pour un Etat membre de prévoir, dès la signature de la

convention, une déclaration faisant échec à cette entraide ou de la possibilité donnée aux Etats membres d'organiser cette coopération à l'échelon central, soit entre autorités administratives, soit entre autorités judiciaires. Or, pour être effective, l'entraide judiciaire doit reposer sur une procédure simplifiée et déconcentrée. Au surplus, cette entraide se heurtera toujours au secret bancaire qui n'est pas affecté par la convention.

L'article 32 du *traité sur l'Union européenne* prévoit aussi que le Conseil fixe les conditions et les limites dans lesquelles juges et magistrats peuvent intervenir sur le territoire d'un autre Etat membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci. Il ne s'agit pas d'un dessaisissement de nos magistrats au profit de magistrats d'Etats membres ayant déclenché des poursuites, mais d'une coopération judiciaire souple visant à l'efficacité.

C'est dans cette perspective qu'une réflexion doit être menée sur la notion d'*intérêts essentiels* d'un pays lui permettant de s'opposer à une demande d'entraide judiciaire. On sait qu'aujourd'hui l'article 2 de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale permet de refuser cette entraide, lorsque l'exécution de la demande « *est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de son pays* ». De cette notion, on peut naturellement avoir une interprétation étroite ou au contraire extensive. Dans le cadre d'une entraide judiciaire avec la Belgique à propos de l'affaire Dassault, la position adoptée par le Garde des Sceaux en 1997 illustre le sens que souhaite lui donner désormais le gouvernement français : douze scellés ont été remis à la justice belge, seul le treizième a été conservé par la justice française, la ministre considérant qu'il pouvait concerner un intérêt essentiel de la France, au sens de notre code pénal, dont l'article 410-1 définit les intérêts fondamentaux de la nation. Cet exemple montre que les exigences de l'entraide judiciaire pénale peuvent influencer sur le concept d'« intérêts essentiels » des Etats. De même que le champ des actes de gouvernement va régulièrement en se réduisant sous l'influence de la jurisprudence administrative et de la conception que l'on a de la place de l'Etat dans la société, de même le champ des intérêts fondamentaux de la nation est-il voué à évoluer, afin de limiter la place de l'arbitraire. Lorsque la criminalité organisée se joue des barrières nationales et profite des obstacles procéduraux et du protectionnisme judiciaire, il est vraisemblable que le rempart de la souveraineté des Etats constitue son meilleur allié.

Le Conseil européen de Tampere devrait donc tout mettre en œuvre pour accélérer la conclusion et l'entrée en vigueur de la convention d'entraide judiciaire pénale, son adoption par la moitié des Etats membres

entraînant son entrée en vigueur dans les Etats membres qui l'ont adoptée (cf. art. 34, §2, dernier alinéa).

- Cette réflexion sur l'entraide judiciaire doit trouver un prolongement sur le terrain de l'extradition. Aujourd'hui, en dehors des règles applicables à l'espace Schengen, cette procédure, régie par la convention du Conseil de l'Europe du 13 septembre 1957 et la convention applicable aux Etats membres de l'Union européenne du 27 septembre 1996, est extrêmement lourde. Plusieurs pistes doivent être explorées pour améliorer la procédure actuelle : l'obligation pour les Etats refusant d'extrader leurs nationaux de juger ceux-ci, l'assouplissement des procédures d'extradition, ou encore l'abandon de la procédure d'extradition et son remplacement par un mandat d'arrêt européen, sauf pour les infractions politiques.

- Enfin, une reconnaissance mutuelle des jugements en matière pénale s'impose également, à l'instar des propositions retenues en matière civile par les conventions Bruxelles I et II. La convention européenne du 28 mai 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs et la convention de Bruxelles du 13 novembre 1991 sur l'exécution des condamnations pénales ont eu des fortunes diverses. Si la première est entrée en vigueur le 26 juillet 1974, la seconde en est encore loin car aucun Etat ne l'a encore ratifiée. En vertu de son article 21, §2, son entrée en vigueur est subordonnée à sa ratification par tous les Etats membres. Le 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'espace de liberté, de sécurité et de justice (document 13844/98 JAI 41) définit des objectifs dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des décisions et l'exécution des jugements en matière pénale.

C'est un fait que les jugements rendus dans un Etat membre rencontrent des difficultés pour être appliqués dans un autre Etat membre. Les exceptions à cette pratique portent sur les accords conclus entre les pays nordiques, pour ce qui touche à l'exécution de décisions n'impliquant pas de pouvoirs de contrainte ou sur un nombre restreint de décisions comme les stipulations de la convention de Schengen relatives à l'application de peines pécuniaires liées à des infractions routières. Au-delà de ces dérogations, on constate que les jugements sont exécutés avec retard, ou même ne sont pas exécutés. Cette dernière hypothèse se vérifie, par exemple, lorsque le délinquant concerné est ressortissant d'un autre Etat membre ou lorsque la condition de la double incrimination n'est pas remplie. On rejoint là la problématique de l'entraide judiciaire et de l'extradition. Il convient donc d'avoir des réponses plus rapides aux demandes d'entraide judiciaire et d'extradition. En attendant qu'un

mandat d'arrêt européen ne voit le jour, les procédures de reconnaissance mutuelle des mandats d'arrêt et des jugements doivent être accélérées.

Après la coopération judiciaire civile et la coopération judiciaire pénale, le troisième volet de ce programme d'action pourrait être constitué par la reconnaissance de droits fondamentaux.

C. La reconnaissance de droits fondamentaux

La construction du futur espace judiciaire n'a de sens que si elle est au service des libertés fondamentales. Le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 a estimé qu'il convenait, à ce stade du développement de l'Union européenne, de réunir les droits fondamentaux en vigueur au niveau de l'Union dans une Charte pour leur donner plus de « visibilité ».

Evoquer ce projet revient à s'interroger sur son élaboration, son contenu et sa portée.

Si ce processus est aujourd'hui relancé, ses prémises remontent en réalité à plusieurs années. Dès 1996 en effet, un « comité des sages » désigné par la Commission européenne avait présenté un rapport préconisant la reconnaissance d'une série de droits civils et sociaux et leur incorporation dans le *traité d'Amsterdam*, solution dont on sait qu'elle ne fut pas retenue.

Un groupe de travail a fait un rapport au Conseil européen de Tampere sur la manière dont doit être constitué l'organe chargé de rédiger le texte énonçant ces droits. Le Conseil européen de Cologne avait tracé les grandes lignes de la composition de cet organe. Il devait être présidé par un représentant des prochaines présidences de l'Union (Finlande, Portugal et France), la Charte devant être proclamée au second semestre 2000 sous présidence française. Si la question de l'existence d'une ou de deux vice-présidences est ouverte, un représentant du président de la Commission devrait faire partie de l'organe ainsi qu'un représentant personnel de chacun des chefs d'Etat et de gouvernement. Un représentant de la Cour de justice des Communautés européennes aurait le statut d'observateur et des représentants du Comité économique et social, du Comité des régions, du Conseil de l'Europe et des représentants de la « société civile » devraient être invités. Lors de son audition devant le Parlement européen, le 8 septembre dernier, le Commissaire chargé de la politique régionale, Michel Barnier, n'excluait pas que cet organe atteigne quatre-vingts membres.

On verra plus loin (Cf. audition du ministre délégué) que le Conseil européen de Tampere a prévu la présence de seize membres du Parlement européen et de trente membres des parlements nationaux.

Le gouvernement français, pour sa part, a fait observer, lors du Conseil « affaires générales » du 13 septembre, que ce processus devait être essentiellement de nature parlementaire, les représentants des gouvernements dans cette instance ne devant pas y être majoritaires.

La définition du contenu de la Charte n'est pas moins problématique. D'aucuns pourraient soutenir que les libertés fondamentales fondées sur la convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes sont tellement ancrées dans notre système juridique que cet exercice peut apparaître inutile, les traités européens, de leur côté, n'ayant pas été avares d'énoncés de droits fondamentaux. L'article 6 du *traité sur l'Union européenne* n'est-il pas là pour nous rappeler que « *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 ?* » Ce même article n'affirme-t-il pas que l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ? Le quatrième considérant du préambule confirme également l'attachement de l'Union européenne aux droits sociaux et le *traité d'Amsterdam* assure la protection de droits fondamentaux. L'article 13 du *traité instituant la Communauté européenne* permet au Conseil de prendre, après consultation du Parlement, les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination. L'article 7 du *traité instituant la Communauté européenne* dispose que le Conseil, en cas de violation grave et persistante des principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut suspendre un Etat membre des droits que lui confère le traité. Selon l'article 46, la Cour est désormais compétente pour veiller au respect de l'article 6, paragraphe 2 par les institutions de l'Union.

Mais on peut opposer quatre arguments à ces considérations.

– D'abord, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre que certains droits sont insuffisamment protégés par les textes nationaux et que, par conséquent, leur consécration est toujours une œuvre inachevée. L'exemple de l'apport de la Cour européenne des droits de l'homme pour compléter les lacunes des systèmes juridiques des Etats membres, sur le double terrain de la protection des droits individuels au regard des *écoutes téléphoniques* et du *droit à mener une vie familiale*

normale est à cet égard éloquent. Par ailleurs, lors de son audition devant le Parlement européen le 3 septembre dernier, le Commissaire à la justice et aux affaires intérieures, Antonio Vitorino, indiquait que la future Charte aurait vocation à intégrer une nouvelle génération de droits, comme ceux destinés à faire face aux *manipulations génétiques* ; il faisait valoir également que l'on ne pourrait faire plus longtemps l'économie d'une réflexion sur les droits applicables aux *ressortissants des pays tiers résidant sur le territoire de l'Union européenne*.

– En second lieu, il est des domaines – et l'on songe en particulier aux accords de Schengen – où les négociateurs européens se sont contentés de définir des procédures, de mettre en place des techniques, de prévoir des sanctions sans chercher à élaborer de nouveaux droits, dont la reconnaissance était pourtant souhaitable. Au fur et à mesure de la construction de cet espace judiciaire, le besoin d'assurer une protection des droits fondamentaux apparaîtra. Cette démarche est d'autant plus nécessaire que, dans l'état actuel du droit communautaire, la Communauté n'a pas compétence pour adhérer à la convention européenne des droits de l'homme, solution qui aurait eu le mérite de lever toute ambiguïté. Dans un avis rendu le 28 mars 1996, la Cour a en effet estimé que l'adhésion à la convention entraînerait un changement substantiel du régime communautaire de la protection des droits de l'homme, revêtant pour les Etats membres et la Communauté une dimension constitutionnelle qui dépasserait par sa nature les limites de l'ex article 235 du traité instituant la Communauté européenne (actuel article 308 du TCE).

– Les droits fondamentaux existants ne sont pas reconnus dans les mêmes conditions selon le « pilier » auquel ils se rattachent. On voit bien que d'un côté, ces droits sont consacrés lorsqu'ils s'appliquent au droit communautaire et, qu'en revanche, ils ne reçoivent pas le même écho lorsqu'on se trouve dans le cadre du troisième pilier. L'exemple de la protection des données est éclairant à cet égard. Les Etats membres ont été incités à être très attentifs à la protection des droits fondamentaux pour mettre en œuvre la directive du 24 octobre 1995 sur la protection des données personnelles mais en revanche dans le domaine de la coopération policière (Europol) relevant du troisième pilier, ces préoccupations n'ont pas le même poids. La protection des droits n'est assurée dans ce cadre qu'au regard des droits nationaux et de la convention européenne des droits de l'homme. Dans le même ordre d'idées, si le traité d'Amsterdam a introduit des changements dans les compétences de la Cour de justice des Communautés européennes, qui se répercutent sur la protection des droits fondamentaux, la compétence de la Cour s'exerce surtout sur les questions relevant du pilier communautaire. Hormis les cas prévus aux

articles 35 et 40 du traité sur l'Union européenne, elle ne s'étend pas aux questions relevant du troisième pilier.

– Enfin, l'exercice de constitutionnalisation des traités auquel pourrait être conviée la prochaine conférence intergouvernementale présente un caractère connexe avec l'élaboration de cette Charte des droits fondamentaux. Le nouveau Commissaire européen chargé des questions institutionnelles, Michel Barnier, a été particulièrement clair sur ce point lors de son audition par la commission compétente du Parlement européen : il a lancé l'idée de regrouper les dispositions fondamentales des traités afin de les soumettre avec la nouvelle Charte à un référendum dans chacun des Etats membres.

Bien des questions restent posées. S'agira-t-il d'un texte déclamatoire sans force obligatoire ou liera-t-il les Etats membres ? Comment seront mis en œuvre les droits qui seront proclamés ? A quelles règles sera soumise l'adoption de cette Charte ? Comment s'harmonisera-t-elle avec la convention européenne des droits de l'homme ? Une saisine directe du citoyen de la cour compétente sera-t-elle prévue ? Si la Cour de justice des Communautés européennes reçoit compétence pour protéger ces droits, comment ces nouvelles attributions s'articuleront-elles avec celles de la Cour européenne des droits de l'homme ? Quelle sera l'étendue des compétences de la Cour de justice ? Pourra-t-elle renvoyer des questions d'interprétation à la Cour européenne des droits de l'homme, selon un mécanisme identique à celui de l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne ? Le débat est donc loin d'être épuisé.

*

* *

La construction de l'espace judiciaire européen est un défi pour les cinq prochaines années. Comme tend à le montrer le texte des conclusions du Conseil européen de Tampere (*Cf. infra*) des obstacles aux négociations en cours ont été levés et des perspectives à moyen terme ont été tracées. Appelée à servir harmonieusement aussi bien la cause de la liberté que celle de la sécurité juridique, cette action s'inscrit dans le cadre d'une montée en puissance du droit international en matière judiciaire dont le symbole le plus marquant est la création d'une cour pénale internationale. Elle s'insère en effet dans un nouvel ordre juridique international, qui s'impose progressivement sous différentes formes, à la communauté des Etats souverains.

Cet espace judiciaire européen présente aussi un avantage politique. On s'accorde à reconnaître que les responsables politiques peinent à parler en termes positifs de l'Europe et que nos concitoyens éprouvent parfois quelques difficultés à mesurer les mérites de l'Union européenne. Or l'espace judiciaire répond à des préoccupations très concrètes. Lorsque nos concitoyens pourront apprécier dans leur vie quotidienne les progrès réalisés en matière d'exécution des décisions de justice, lorsque l'application des décisions de divorce de couples binationaux européens ne se heurtera plus à des obstacles insurmontables, lorsque la criminalité ne trouvera plus refuge dans les méandres des procédures transfrontalière, la cause européenne aura marqué des points dans l'opinion publique.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

1) Réunion du 7 octobre 1999

La Délégation s'est réunie le jeudi 7 octobre 1999, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner le présent rapport d'information.

Situant sa réflexion dans la perspective du Conseil européen extraordinaire de Tampere, organisé par la présidence finlandaise les 15 et 16 octobre et consacré à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, le **Président Alain Barrau** a indiqué que ce thème figurait également à l'ordre du jour des travaux de la prochaine réunion de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC).

Après la présentation de son rapport, il a ajouté que la Délégation pourrait prendre position sur cette question par la voie d'une proposition de résolution sur un texte communautaire tendant à améliorer tout un pan de la coopération judiciaire en matière civile, à savoir la proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et de responsabilité parentale des enfants communs (document E 1270).

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Gérard Fuchs**, observant que l'embryon de droit pénal européen dont il sera question au Conseil européen de Tampere se limiterait sans doute à la lutte contre la contrefaçon de l'euro, a suggéré que les incriminations et la répression des nouveaux délits fassent l'objet de textes élaborés en commun, solution préférable à celle consistant à harmoniser après coup des lois que les Etats auraient élaborées chacun de leur côté. Cette méthode devrait être retenue non seulement pour la contrefaçon de l'euro mais aussi dans d'autres domaines, par exemple la lutte contre les utilisations répréhensibles de l'Internet. Il a donc suggéré à la Délégation, qui l'a approuvé, de compléter la proposition de résolution en ce sens.

Rappelant qu'il s'était opposé à la communautarisation du troisième pilier, partiellement organisée par le traité d'Amsterdam, notamment pour

la libre circulation des personnes, **M. François Guillaume** a souligné que les droits nationaux, surtout en matière pénale, résultaient d'une stratification de textes marqués par une histoire et des traditions fort différentes. S'il est vrai que les justiciables européens peuvent se trouver de ce fait dans des situations complexes, la mesure de simplification la plus efficace devrait consister à ralentir la production de lois. Or, telle n'est pas la voie choisie par la France, qui, avec des textes comme celui instituant le PACS, ne fait qu'accroître la diversité législative. Tout en reconnaissant que la criminalité s'était mieux adaptée à l'espace européen que la justice, il a souhaité que l'on ne s'engage pas dans des voies trop audacieuses, dont on mesurerait mal la portée.

La Délégation a ensuite abordé l'examen de la proposition de résolution.

Mme Nicole Catala a contesté la rédaction du cinquième *considérant* selon lequel, pour atteindre l'objectif de communautarisation de la coopération judiciaire civile prévue par le traité d'Amsterdam, l'Union européenne devrait parvenir à une harmonisation des droits et procédures, notamment en matière de droit de la famille. Il lui est apparu inapproprié de vouloir résoudre les difficultés des couples franco-allemands par l'harmonisation du droit civil des Etats membres, ce droit relevant de la seule compétence des Etats et reposant sur des conceptions très différentes. S'il convient d'améliorer et de simplifier les procédures, de rendre compatibles entre elles les procédures en vigueur dans les Etats membres, en revanche, les règles du droit international privé doivent continuer à régir les litiges opposant les ressortissants d'Etats membres différents.

Le **Président Alain Barrau** a relevé que l'article 65 du TCE incluait, dans la coopération judiciaire civile, les mesures tendant à améliorer la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale et éliminer les obstacles au bon déroulement des procédures civiles.

Après l'intervention de **M. Camille Darsières**, la Délégation, sur la suggestion de **Mme Béatrice Marre**, a décidé de substituer à l'alinéa contesté une référence à l'article 65 du TCE. Par coordination, le point 4 de la proposition de résolution, relatif à la coopération judiciaire en matière civile, a fait l'objet d'une nouvelle rédaction.

Examinant les dispositions consacrées à la coopération judiciaire pénale, la Délégation a adopté celles qui traitent de l'action de l'Union européenne dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue. **Mme Nicole Catala** a toutefois contesté la

possibilité d'établir une distinction claire, dans la définition des éléments constitutifs des infractions pénales, entre les règles minimales relevant de l'harmonisation communautaire, et les autres règles, laissées aux Etats membres.

Tout en convenant des incertitudes que peuvent receler ces notions, le **Président Alain Barrau** a rappelé que l'article 31 du traité sur l'Union européenne incluait dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale l'adoption de mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables à la criminalité organisée, au terrorisme et au trafic de drogue.

La Délégation a ajouté, à l'initiative de **M. Gérard Fuchs**, un point exprimant le souhait que le Conseil européen se fixe également pour priorité l'élaboration d'un droit pénal européen pour les infractions nouvelles à caractère transnational, comme la contrefaçon de l'euro ou l'utilisation répréhensible d'Internet. **M. Jacques Myard** a toutefois indiqué que, de son point de vue, les Nations-Unies constituent une enceinte plus appropriée que l'Union européenne pour définir des règles communes pour l'utilisation d'Internet. Dans le même esprit, **Mme Nicole Catala**, sans contester l'utilité de telles règles, a marqué sa préférence pour l'élaboration d'une convention internationale et souligné que la technique des lois uniformes résultant de conventions internationales pourrait être mise en œuvre avec profit. **Mme Béatrice Marre** et le **Président Alain Barrau** ont estimé que les Etats membres de l'Union européenne ne pourraient résister à la pression du droit anglo-saxon que s'ils rapprochaient leurs règles et leurs concepts.

L'examen du point 6, relatif au ministère public européen a donné lieu à un large débat. Cette disposition prévoyait initialement que, si l'institution d'un ministère public européen s'avérait être le moyen le plus sûr, à long terme, de lever les obstacles à la coopération judiciaire en matière pénale, il conviendrait au préalable d'harmoniser les procédures pénales applicables dans les Etats membres.

Mme Nicole Catala, **MM. Jacques Myard**, **Maurice Ligot**, **François Guillaume** et **Jean-Bernard Raimond** se sont déclarés opposés à ce paragraphe. **M. Jacques Myard** et **Mme Nicole Catala** ont notamment fait valoir qu'un tel degré d'intégration ne se rencontrait même pas au sein des Etats de type fédéral. Le **Président Alain Barrau** a souligné que la multiplication des relations transfrontalières au sein de l'Union européenne appelait des évolutions en matière de droit des personnes. Rappelant par ailleurs que le débat sur les moyens de renforcer la coopération judiciaire pénale est aujourd'hui ouvert, il a estimé nécessaire de faire progresser la réflexion sur ce point. Il a noté que

l'institution d'un Parquet européen, qui, il y a peu, semblait utopique, commençait à être mieux admise. Après que **M. François Loncle** eut lui aussi exprimé ses réticences, la Délégation a décidé, sur la proposition de **Mme Béatrice Marre**, de limiter le point 6 au souhait d'une harmonisation des procédures pénales.

A l'issue de ce débat, la Délégation a décidé de déposer la proposition de résolution dont le texte figure à la page 53 du présent rapport.

2) Réunion du 21 octobre 1999

La Délégation a procédé à l'audition de M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes.

S'étant déclaré prêt à venir régulièrement devant la Délégation pour exposer la préparation de la présidence de l'Union européenne, que la France exercera au deuxième semestre de l'an 2000, **M. Pierre Moscovici**, ministre délégué chargé des affaires européennes, a développé quatre grands thèmes : la mise en place du nouveau Parlement européen et de la nouvelle Commission ; la réunion du Conseil européen extraordinaire à Tampere, en Finlande, les 15 et 16 octobre dernier ; la conférence de Seattle, qui doit lancer un nouveau cycle de négociations multilatérales ; enfin, le tout récent rapport de la Commission européenne consacré aux perspectives d'élargissement de l'Union.

- Sur le premier point, il a relevé un risque d'asymétrie dans les pouvoirs du *Parlement européen et de la Commission*, découlant à la fois de l'accroissement des pouvoirs institutionnels du Parlement depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam et du terrain politique perdu par la Commission Santer : la Commission est juridiquement responsable devant le Parlement européen en raison des pouvoirs qu'il exerce en matière budgétaire et du renforcement de ses prérogatives législatives, mais elle tend également à être responsable politiquement devant lui, puisqu'il dispose désormais du pouvoir d'investir son Président et l'ensemble du collège des commissaires. Le Parlement européen détient ainsi l'ensemble des compétences parlementaires classiques et exerce un contrôle effectif de la Commission, comme l'ont montré les auditions individuelles des Commissaires préalablement au vote d'investiture du 15 septembre. C'est l'aboutissement d'un long processus qu'il faut maintenant absorber et non pas accentuer.

Face à un Parlement européen qui dispose de prérogatives institutionnelles et politiques croissantes, la nouvelle Commission devra

apporter la preuve qu'elle dispose d'une autorité plus forte que celle de la Commission précédente, afin d'éviter une parlementarisation excessive des institutions européennes, qui n'ont pas été conçues dans cet esprit. Pour conjurer ce risque, la Commission Prodi est mieux armée pour résister à la pression du Parlement européen : son Président est doté d'une personnalité et d'une autorité politique indéniables, et ses membres semblent avoir un poids individuel plus lourd que ceux de l'équipe sortante ; ensuite, la nouvelle Commission, plus collégiale, affiche la volonté de tirer les leçons des errements de la période précédente. Par ailleurs, le Parlement européen ne souhaitera pas endosser la responsabilité de crises institutionnelles répétées. Enfin, la nouvelle Commission devrait nouer, dans son propre intérêt, et peut-être plus que par le passé, des alliances avec le Conseil afin de mieux résister à certaines tentatives du Parlement.

La question est de savoir jusqu'où le Parlement européen cherchera à pousser son avantage, notamment par rapport au Conseil des ministres de l'Union, son pouvoir législatif ayant été accru du fait de l'extension de la codécision.

Le Parlement européen pourrait chercher, lors de la prochaine Conférence intergouvernementale, non seulement à revendiquer le droit d'y participer, ce qu'il a déjà fait, ou à obtenir une extension de la codécision – c'est une conséquence logique de l'extension souhaitable du champ de la majorité qualifiée – mais peut-être surtout à conquérir le pouvoir constituant et celui de ratifier les traités.

Une telle revendication ne peut laisser indifférents ni les gouvernements ni les parlements nationaux. Paradoxalement, à l'époque où le Parlement européen prend une place de plus en plus importante dans l'ordre institutionnel de l'Union, une forte abstention a pu être constatée lors des dernières élections. De surcroît, un parlementarisme trop poussé de l'ordre communautaire risquerait de créer un conflit de légitimité et de déstabiliser ainsi l'équilibre entre la légitimité populaire incarnée par les gouvernements, qui siègent au Conseil, et celle des peuples européens, que le Parlement veut représenter.

Ce contexte doit nous rendre extrêmement attentifs aux conditions dans lesquelles s'ouvrira, en mars prochain, la Conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions européennes.

De ce point de vue, le rapport qui vient d'être remis par un groupe de « Sages », institué par la Commission autour de M. Jean-Luc Dehaene, ne contribue pas à clarifier la situation. En effet, l'idée principale de ce rapport, qui est de transformer la prochaine CIG en exercice

constitutionnel, tout en prétendant achever les travaux à la fin 2000 – afin de ne pas retarder l’élargissement – paraît irréaliste. Si cette idée de constitutionnalisation, qui est aujourd’hui prématurée, était retenue comme objectif de la future CIG, elle conduirait à un échec cuisant, car les Etats membres n’y sont pas prêts. Ce rapport, demandé par la Commission, peut être source de malentendus, non seulement pour les Etats membres et pour les pays candidats, mais aussi pour la Commission elle-même. Même si, juridiquement, la Commission pourrait prendre l’initiative de déposer, au début de la CIG, un projet constitutionnel, cette solution n’est pas souhaitable, l’expérience des précédentes CIG ayant montré que ce sont les Etats membres, et non la Commission, qui ont joué le rôle essentiel. Ensuite, le rapport Dehaene laisse accroire que la prochaine CIG pourrait constituer, en quelque sorte, un « grand soir constitutionnel » permettant de régler, une fois pour toutes, le fonctionnement d’une Union élargie à vingt-cinq ou trente membres : telle n’est pas la réalité des positions des Etats membres et des opinions publiques européennes, dont les futures présidences portugaise et française devront tenir compte. Le rapport des Sages, au demeurant, est plus ambitieux sur la procédure qu’il n’est loquace sur la manière d’améliorer concrètement le fonctionnement de l’ordre institutionnel européen et de le rendre plus légitime aux yeux des citoyens.

La démarche des Sages est louable, et leur rapport contient des propositions utiles, mais leur approche constitutionnelle revient à « charger la barque » de la CIG, au risque de l’empêcher d’arriver à bon port, et de renvoyer l’élargissement aux calendes grecques. Il faut être plus réaliste et partir des trois mesures laissées en suspens à Amsterdam, pour tenter d’aller aussi loin que possible sur des questions connexes. Si l’Union y parvient sous la présidence française, ce sera déjà un beau succès, qui permettra l’élargissement.

• *Le Conseil européen de Tampere* était le premier Conseil européen consacré aux affaires intérieures et de justice. Il avait pour objet de définir des orientations politiques au plus haut niveau pour la mise en place de l’espace de sécurité, de liberté et de justice. La présidence finlandaise avait retenu un ordre du jour ambitieux, autour de trois thèmes majeurs : les migrations et l’asile, la mise en place d’un espace judiciaire européen, la lutte contre la criminalité transfrontière.

Les résultats sont plutôt bons et assez conformes à la vision défendue en commun par le Président de la République et le Premier ministre, même si les conclusions ne sont pas toujours, dans le détail, parfaitement à la hauteur de nos attentes. En tout état de cause, la France a pu faire passer un certain nombre de points auxquels elle tenait et réussi à éviter ce qu’elle refusait.

Ainsi, dans le domaine de l'immigration, notre approche globale des phénomènes migratoires, tenant compte d'abord de la situation des pays d'origine des migrants et de la nécessité de stabiliser les populations, a prévalu. C'est ainsi que l'idée de partenariats avec les pays d'origine pour favoriser le codéveloppement a été retenue ; par ailleurs, les étrangers légalement installés dans l'Union verront leurs droits progressivement rapprochés de ceux des citoyens de l'Union ; ils devront enfin avoir la possibilité, au bout d'une certaine durée, d'acquérir la nationalité de l'Etat membre dans lequel ils résident.

Dans le domaine de l'asile, le Conseil n'a pas voulu instaurer un système unique, objectif vers lequel il faut tendre très progressivement, après une harmonisation des procédures nationales, dans le respect de la convention de Genève. Pour la mise en place d'un véritable espace de justice, le Conseil européen a considéré que le principe, pour lequel la France a toujours fortement plaidé, de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires civiles et pénales devrait constituer la pierre angulaire de la coopération judiciaire. Cette avancée importante aura des répercussions concrètes, notamment en droit de la famille - pour la garde des enfants en cas de divorce - et dans le règlement des litiges concernant les entreprises, notamment pour le recouvrement de créances, qui peuvent mettre certaines PME en difficulté.

Pour lutter contre la criminalité organisée, le Conseil européen a souligné le rôle majeur que devra jouer *Europol* et annoncé la mise en place d'un institut européen de formation de la police, qui mettra en réseau des écoles nationales existantes et pourra accueillir les responsables de la police des pays candidats à l'adhésion. Il a également annoncé la création d'*Eurojust*, une unité composée de procureurs et de magistrats, qui travailleront en étroite liaison dans le cadre des procédures judiciaires nationales.

Enfin, pour lutter contre le blanchiment de l'argent, le Conseil européen a affirmé la nécessité d'une définition uniforme des infractions dans tous les Etats membres et de l'accès aux informations confidentielles dans le cas d'enquêtes - en particulier la levée du secret bancaire - et a demandé que soient élaborées des normes communes pour empêcher le recours à des sociétés écrans destinées à blanchir les produits du crime.

Ces décisions, qui sont assorties d'un tableau de bord et d'un échéancier, feront l'objet, lors du Conseil européen de la fin 2001, sous présidence belge, d'un débat sur les progrès réalisés. Mais plusieurs tâches importantes devront être réalisées avant la fin 2000 et concerneront la présidence française de l'Union : l'adoption de dispositions législatives européennes pour lutter contre l'immigration clandestine, la traite des

êtres humains et l'exploitation économique ; l'adoption d'un programme de mesures destinées à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice ; avant 2001, l'examen d'un rapport visant à éliminer les obstacles au bon déroulement des procédures civiles.

● S'agissant de *la préparation de la Conférence de Seattle*, le Conseil « Affaires générales » qui s'est tenu à Luxembourg le 11 octobre dernier a élaboré un très bon texte sur la position de l'Union européenne. Tout d'abord, ce projet de mandat du Conseil à la Commission consacre notre vision du prochain cycle de négociations, qui doit être, d'une part, un cycle global, signifiant que rien ne pourra être décidé tant qu'il n'y aura pas d'accord sur l'ensemble des thèmes de négociation, d'autre part, un cycle large, allant au-delà de l'« agenda intégré » de Marrakech, qui prévoyait la réouverture obligatoire à partir de 2000 des discussions sur l'agriculture et les services. L'Union souhaite y ajouter des négociations sur l'investissement, la protection internationale de la propriété industrielle, le droit de la concurrence, les marchés publics, les normes environnementales et les normes sociales.

Deuxièmement, ce texte fait référence intégralement aux conclusions du Conseil « Agriculture » du 27 septembre dernier, qui valent donc désormais position de l'Union. Celles-ci comportent de multiples références au modèle européen d'agriculture fondé sur la multifonctionnalité, ainsi qu'une référence au principe de précaution, et elles précisent la stratégie de négociation en matière agricole, qui s'appuiera sur quelques principes simples : les décisions adoptées dans le cadre de l'Agenda 2000 doivent constituer le mandat de négociation de la Commission, conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin de mars dernier ; s'agissant des soutiens internes, l'Union souhaite le respect de l'équilibre de Marrakech, en particulier le maintien durable d'une « boîte bleue », c'est-à-dire des aides directes de la PAC, garantes de la multifonctionnalité de notre agriculture. Par ailleurs, l'Union est prête à examiner un processus de réduction des soutiens à l'exportation à la condition impérative que les concessions soient équilibrées avec celles consenties par les autres grandes puissances agricoles, notamment les Etats-Unis.

Troisièmement, ce texte appelle à une ouverture croissante des échanges dans le domaine des services, afin de promouvoir les avantages comparatifs de l'Europe dans le domaine des télécommunications, des services financiers et des services environnementaux.

Cependant, ce texte restait nettement insuffisant sur deux points importants, ce qui a justifié le refus de la France et de l'Allemagne de l'approuver définitivement comme mandat du Conseil pour la conférence

de Seattle. Notre premier souci était que l'Union soit plus attachée à ce que les normes sociales fondamentales – notamment les droits fondamentaux du travail – soient mieux prises en compte dans le commerce international et que le projet de la présidence soit à la fois plus précis et plus contraignant. Le deuxième point, absolument essentiel pour nous, concerne la préservation des identités culturelles.

Les Représentants permanents des Quinze, réunis hier à Bruxelles, sont parvenus, grâce à nos efforts et à l'appui de la présidence et de la Commission, à un texte de compromis sur ces deux difficultés. En ce qui concerne notamment la question culturelle, nous avons pu convaincre nos partenaires d'adopter une formulation qui reprend l'ensemble des conditions que nous avons exigées. Cette rédaction devrait préciser que l'Union veillera, au cours des prochaines négociations OMC, à garantir, comme dans le cycle d'Uruguay, la possibilité pour la Communauté et ses Etats membres de préserver et de développer leur capacité à définir et mettre en œuvre librement leurs politiques culturelles et audiovisuelles, afin de préserver leur diversité culturelle.

Au total, le Gouvernement a parfaitement respecté l'esprit et la lettre de la résolution adoptée très récemment par la Délégation, sur le rapport – de très grande qualité – de Mme Béatrice Marre, avec la préoccupation majeure que le Conseil donne un mandat politique clair à la Commission.

● *Les négociations d'adhésion à l'Union européenne* se poursuivent à leur rythme avec six pays candidats (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Estonie et Chypre), mais les secteurs les plus difficiles, à savoir l'agriculture, la politique sociale, la fiscalité, la monnaie, n'ont pas encore été abordés. La Commission européenne a publié, le 13 octobre, un rapport sur les progrès effectués par les pays candidats, dans lequel elle recommande au Conseil européen, qui se réunira en décembre à Helsinki, d'ouvrir en l'an 2000 les négociations avec les autres pays candidats, à savoir Malte, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Roumanie et Bulgarie, même si ces deux derniers pays font l'objet de réserves que la France s'efforcera de lever. Enfin, elle recommande pour la Turquie le statut de candidat, même si les négociations ne pourront être ouvertes qu'en fonction des efforts que ce pays doit encore accomplir, notamment pour le respect des droits de l'homme. Cette approche positive rejoint totalement les préoccupations françaises. Contrairement aux propos tenus par M. Romano Prodi voici quelques semaines, la Commission ne recommande pas une accélération du calendrier et ne suggère pas de fixer dès à présent une date pour l'adhésion des six premiers candidats. Fixer *in abstracto* une telle date, alors que les négociations les plus difficiles n'ont pas commencé, aurait abouti à dénaturer le processus d'adhésion et à faire aux pays candidats une

promesse dont aucune des parties ne sait si elle pourra être tenue. En revanche, il serait beaucoup plus utile que le Conseil européen indique que l'Union sera prête à accueillir de nouveaux membres à une date à déterminer, qui pourrait être 2002 ou 2003. Il confirmerait ainsi le lien, souhaitable, entre l'élargissement et l'achèvement de la réforme institutionnelle destinée précisément à préparer l'Union aux prochaines adhésions.

La Commission a parfaitement tenu compte du souci exprimé par certains Etats membres, au premier rang desquels la France, que le prochain Conseil européen d'Helsinki ne marginalise pas les six candidats du second groupe, étant entendu que l'ouverture des négociations devra être différenciée en fonction de la situation de chacun d'entre eux.

En guise de conclusion, le ministre délégué a évoqué *la charte des droits fondamentaux* : le Conseil européen est parvenu à un accord sur la structure du groupe de rédaction de la Charte, dont l'élaboration avait été décidée par le Conseil européen de Cologne. Ce groupe sera composé de soixante-deux membres : quinze représentants personnels des Chefs d'Etat ou de gouvernement – le Président de la République et le Premier ministre ont désigné M. Guy Braibant, Conseiller d'Etat – ; un représentant du Président de la Commission ; seize membres du Parlement européen ; trente membres des parlements nationaux. Cette instance devrait parvenir à un texte lors de la présidence française de l'Union, au second semestre 2000. Il restera ensuite à décider du statut futur de ce texte, qui devrait être, dans un premier temps, une déclaration des trois institutions de l'Union, mais qui, le moment venu, pourrait être intégré, en préambule, aux traités.

Enfin, pour répondre à une lettre récente du Président Alain Barrau déplorant le *nombre excessif de demandes d'examen en urgence*, le ministre délégué a expliqué le recours à cette procédure pour quinze textes sur les cent vingt transmis depuis le début de l'année, dont neuf entre le 30 juin et le 30 septembre, par la reprise de l'activité normative après la suspension de l'activité de la Commission et du Parlement européen au premier semestre, par la mise en place de nouvelles institutions comme le haut représentant pour la PESC ou l'Office de lutte contre les fraudes, enfin par les crises humanitaires du Kosovo et du Timor oriental. Sur les neuf textes qui ont fait l'objet d'une procédure d'examen accéléré durant l'été, sept ont été adoptés. La proposition de règlement relative à l'Agence de reconstruction du Kosovo est actuellement bloquée par le Parlement européen ; quant à la proposition de décision relative à la prorogation de l'accord international sur le café, elle est suspendue faute de décision des instances compétentes des Nations-Unies.

Après l'exposé du ministre délégué, **M. Jacques Myard** a félicité celui-ci pour la lucidité nouvelle dont témoignaient de sa part les réserves exprimées à l'encontre du rapport des « Sages ». De fait, les prétentions du Parlement européen vis-à-vis de la Commission vont marginaliser le Conseil de l'Union européenne. Le bien fondé d'une extension de la codécision est contestable dès lors que les membres du Parlement européen sont, du fait du mode de scrutin, des « députés nommés ».

Pour lui, l'Union européenne brasse trop de sujets à la fois ; même s'il convient de lutter contre la criminalité transfrontière, l'exercice par l'Union de compétences dans le domaine de la justice est une fuite en avant qui ne peut mener qu'à une impasse. Dans l'intérêt même de l'Europe, le ministre délégué devrait approfondir ses interrogations et ses réserves.

M. François Loncle s'est prononcé en faveur d'une harmonisation législative plus poussée en matière d'asile et d'immigration. Il a demandé si la position de la Commission sur la candidature de la Turquie – laquelle suscite des réticences à l'Assemblée nationale et dans l'opinion publique – rejoignait celle du Gouvernement.

Evoquant les réserves du ministre délégué à l'égard du rapport des « Sages » et rappelant que M. Pierre Moscovici avait également récusé la procédure communautaire pour la révision des traités, **M. Maurice Ligtot** lui a demandé quelle méthode il préconisait pour la réforme des institutions, dont le Gouvernement souligne pourtant qu'elle constitue un préalable à l'élargissement. Il a par ailleurs contesté la proposition de la Commission sur la candidature de la Turquie, craignant qu'elle place les Etats membres devant le fait accompli, contre l'avis de l'opinion et des élus.

Mme Nicole Ameline a indiqué que si la coopération policière européenne fonctionnait dans des conditions satisfaisantes, il n'en était pas de même de la coopération judiciaire, qui doit pourtant être considérée comme une obligation. Le retard pris en ce domaine est préjudiciable à la perception que les citoyens européens peuvent avoir de l'Union européenne. Mme Nicole Ameline a également interrogé le ministre sur l'évolution du droit d'asile : les événements du Kosovo, en engendrant des déplacements de population, ont tendu à donner à ce droit, de caractère individuel, une dimension collective. Dans la réforme institutionnelle, il faut sans aucun doute faire preuve de pragmatisme, car les enjeux de pouvoir rendent le processus particulièrement complexe ; mais en même temps, il ne faut pas perdre de vue la nécessaire ambition que représente l'unification politique du continent européen. Il y a là un véritable défi intellectuel et politique à relever.

Mme Béatrice Marre, rejoignant ces propos, a constaté que la première responsabilité de la présidence française serait de régler les problèmes institutionnels en suspens au sein de l'Union européenne, qui sont présentés comme autant d'obstacles à l'élargissement. Pour autant, la France, qui a toujours été en pointe dans la construction européenne, est particulièrement bien placée pour défendre une ambition à plus long terme ; dans cette perspective, l'idée d'une Constitution européenne lui semble intéressante. Se réjouissant des convergences de vues auxquelles était parvenu le Conseil européen extraordinaire de Tampere en matière de coopération policière et de coopération judiciaire pénale, elle s'est interrogée sur la charge financière qui pourrait résulter d'initiatives telles que la création du réseau *Eurojust* ou celle d'une école de police commune.

Elle a souhaité savoir si la France avait une position identique à celle de la Commission européenne à l'égard de la candidature de la Turquie. Tout en enregistrant avec satisfaction l'accord obtenu au *Coreper* du 20 octobre sur les négociations de l'OMC et l'identité de vues entre la France et l'Allemagne, elle a estimé que les déclarations de la négociatrice américaine, Mme Charlene Barshefsky, laissaient présager des négociations très difficiles.

M. François Guillaume a souligné que le traité d'Amsterdam avait rompu l'équilibre institutionnel entre la Commission et le Parlement européen, et que la double investiture du Président et des membres de la Commission par le Parlement – qui équivaut à une élection – confère à la Commission un poids politique qu'elle ne devrait pas avoir. Au surplus, la connivence entre la Commission et le Parlement leur permet d'arracher des pouvoirs au Conseil de l'Union européenne. Il s'est étonné de ce que les déclarations du président de la Commission, M. Romano Prodi, selon lesquelles il avait choisi lui-même les commissaires, qu'il ferait démissionner en cas de désaccord, et se considérait comme le Premier ministre de l'Europe, n'aient pas suscité de réactions. Constatant que le ministre délégué était opposé aujourd'hui aux conclusions du rapport du comité des « Sages », il a jugé que M. Moscovici se trouvait dans la situation de l'apprenti sorcier, qui n'est plus en mesure d'arrêter un phénomène qu'il a lui-même provoqué.

Tout en se félicitant de l'introduction par la Commission d'une clause sur l'exception culturelle dans la préparation de la conférence ministérielle de l'OMC, M. François Guillaume a regretté que la position affichée par l'Union européenne soit plus défensive qu'offensive. Il s'est demandé comment l'Union européenne allait s'y prendre pour contrer les Etats-Unis dans les domaines de la culture et de l'agriculture, surtout si le Président américain ne dispose pas d'un mandat de négociation global.

Considérant que la Slovaquie, qui figure actuellement parmi les pays candidats de la deuxième vague, paraissait dès aujourd'hui plus avancée sur la voie de l'adhésion que certains pays de la première vague, il s'est demandé si le processus d'adhésion de ce pays ne pourrait pas être accéléré. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'adéquation des perspectives financières arrêtées à Berlin au coût du processus d'adhésion.

Le **Président Alain Barrau** a noté une contradiction entre la volonté affichée par certains de procéder à la réforme institutionnelle avant l'élargissement tout en envisageant des perspectives constitutionnelles qui ne sont pas d'actualité aujourd'hui. Mieux vaut, dans un souci d'efficacité, faire porter la réflexion sur les moyens de rendre plus opérationnelles les institutions actuelles.

*En réponse aux intervenants, le **ministre délégué** a apporté plusieurs éléments d'information.*

La réforme institutionnelle – que le Parlement avait appelée de ses vœux en ajoutant au dispositif de la loi autorisant la ratification du traité d'Amsterdam un article 2 affirmant la détermination de la France de voir réaliser des progrès substantiels dans la voie d'une réforme des institutions – constituera un exercice très difficile. Il conviendra de conjurer le risque d'un « recul programmé », sans pour autant succomber à la tentation d'une « fuite en avant ». Si, à titre personnel, le ministre délégué n'éprouve pas d'hostilité philosophique à l'idée d'une Constitution européenne, il considère, d'une part, qu'elle ne pourrait en aucun cas se substituer aux constitutions nationales et, d'autre part, qu'il vaudrait mieux parler de la formation progressive d'un bloc de constitutionnalité à travers la construction, jour après jour, de l'édifice juridique communautaire. Incrire à l'ordre du jour de la prochaine conférence intergouvernementale la mise en place d'une constitution européenne ne ferait que mettre en danger l'exercice de réforme des institutions. Il faut savoir, en effet, que la simple perspective d'une extension du vote à la majorité qualifiée suscite déjà de fortes réticences de la part de certains Etats membres. L'ordre du jour de la Conférence doit porter sur les trois questions laissées en suspens à Amsterdam, ainsi que sur un certain nombre de mesures simples relatives au fonctionnement interne de la Commission et du Conseil, l'objectif étant de mettre l'Europe en état d'accueillir les premiers pays candidats. Ses travaux devraient aboutir sous la présidence française, pour peu que le résultat des négociations ne porte pas atteinte à nos intérêts de souveraineté. Il convient dès maintenant de réfléchir de manière prospective - et ce pourrait être un thème de travail pour la Délégation pour l'Union européenne - aux structures institutionnelles d'une Europe élargie à trente pays.

L'approche développée par la Commission à propos de la Turquie, dans son dernier rapport sur les négociations d'adhésion, rejoint la position constamment défendue par la France, depuis 1963, quel que soit le Gouvernement en place, et qui consiste à reconnaître la vocation européenne de ce pays. L'octroi à la Turquie du statut de candidat officiel à l'adhésion implique pour ce pays des droits, comme l'examen analytique de l'intégration de l'acquis communautaire (*screening*) ou la participation au programme *Phare*, mais aussi des devoirs, comme l'obligation de respecter les critères de Copenhague en matière de démocratie et de respect des droits de l'homme. Il n'est pas question d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la Turquie tant que ces critères ne sont pas remplis. L'approche développée par la Commission est partagée par treize Etats membres ; la Grèce s'est, pour sa part, engagée dans la voie de relations nouvelles avec la Turquie, tandis que la Suède est désormais le dernier pays à manifester une attitude de totale opposition.

Un régime commun d'asile sera mis en place dans le plein respect du calendrier prévu par le traité d'Amsterdam. Le Conseil européen de Tampere se situe clairement dans une logique d'harmonisation plutôt que de communautarisation, laquelle s'apparenterait à une forme de "fuite en avant". C'est ainsi que les conclusions de la Présidence insistent sur la nécessité de définir des normes minimales d'accueil des réfugiés et prévoient, dans le respect de la convention de Genève, d'harmoniser les procédures d'asile. La France s'est opposée à la mise en place d'un système unique de demande d'asile ainsi qu'à l'instauration d'une procédure d'urgence qui avait déjà été proposée par l'Autriche et les Pays-Bas pendant la crise du Kosovo. Le Conseil s'est en revanche prononcé pour la création d'un fonds de solidarité en cas d'afflux massif de réfugiés.

En matière de visas, l'harmonisation est déjà très engagée. Les orientations définies par le Conseil européen dans le domaine de la gestion des flux migratoires reposent sur le codéveloppement et le partenariat avec les pays d'origine et l'intégration des immigrants en situation régulière. S'agissant de la coopération judiciaire et policière, le Conseil européen s'est prononcé en faveur de la mise en place de réseaux entre services européens de police et de justice, qui ne devrait pas engendrer de profondes modifications des dépenses prises en compte dans les perspectives financières de l'Union européenne.

Le Conseil « Affaires générales » pourrait aboutir, avant le 15 novembre, à un accord sur un mandat pour les prochaines négociations de l'OMC, dès lors que la réserve française sur le texte proposé par la Commission sera levée. Il faut toutefois être conscient que, même munie

d'un mandat solide, la Commission européenne ne sera pas dans une situation facile à la Conférence de Seattle et que les discussions devront être poursuivies au Conseil sur les objectifs de négociation de l'Union. Si, dans les domaines de la culture et de l'agriculture, l'Union européenne a surtout des intérêts défensifs, elle a aussi des intérêts offensifs, par exemple dans la promotion des normes européennes en matière de services, d'organisation du travail et de droits fondamentaux. Sur tous ces points, il paraît possible de rechercher des stratégies d'alliances avec des pays tiers.

L'élargissement de l'Union européenne doit reposer sur une approche différenciée selon la situation de chaque Etat : si des pays de la deuxième vague progressent plus vite que certains de la première vague dans la voie de l'intégration de l'acquis communautaire, ils pourront les devancer dans la voie de l'adhésion à l'Union. La Commission européenne propose d'ailleurs de placer tous les pays candidats sur la même ligne, l'adhésion intervenant en fonction des progrès réalisés par chacun d'entre eux.

Il n'y a pas, en matière institutionnelle, de rupture par rapport au traité de Rome. L'autorité politique de la Commission était inscrite dans les traités. Il convient toutefois de préserver les équilibres institutionnels : si le Parlement européen se renforce en même temps que la Commission, cette dernière doit rester dans son rôle et ne pas chercher à se substituer aux Etats ; le Conseil doit améliorer son mode de fonctionnement, par le biais notamment d'une extension du vote à la majorité qualifiée qui, loin d'être un piège, serait un progrès.

**PROPOSITION DE RESOLUTION DEPOSEE
PAR LA DELEGATION**

L'Assemblée nationale,

- Vu l'article 88-4 de la Constitution,**
- Vu l'article 65 c) du Traité instituant la Communauté européenne modifié par le Traité d'Amsterdam,**
- Vu la proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et de responsabilité parentale des enfants communs [COM (99) 220 final / document E 1270],**

Considérant que cette proposition de règlement, qui reprend pour l'essentiel les stipulations de la convention adoptée par le Conseil le 28 mai 1998 concernant la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale constitue une étape fondamentale dans la construction progressive d'un espace judiciaire européen au bénéfice des citoyens européens ;

Considérant qu'elle reconnaît une compétence aux autorités judiciaires pour trancher les conflits matrimoniaux et assure la reconnaissance et l'exécution d'une décision d'un Etat membre dans tous les autres Etats membres selon des procédures simplifiées ;

Considérant qu'elle a vocation à s'appliquer à toutes les procédures civiles relatives au divorce, à la séparation de corps ou à l'annulation du mariage des époux ainsi qu'aux procédures civiles relatives à la responsabilité parentale à l'égard des enfants communs des époux au moment de l'action matrimoniale ;

Considérant que si elle constitue une première pierre dans la voie de la communautarisation de la coopération judiciaire civile, prévue par le traité d'Amsterdam, celle-ci doit faire l'objet d'un programme d'action conforme aux stipulations de l'article 65 du traité instituant la Communauté européenne ainsi que l'a décidé le

Conseil européen de Vienne le 3 décembre 1998 ;

Considérant que l'accès à la justice et les droits à réparation des victimes constituent une dimension essentielle de la coopération judiciaire civile ;

Considérant que la reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale doit permettre également d'améliorer de façon décisive cette coopération ;

Considérant que l'unité de l'espace judiciaire européen montre que les problèmes de coopération judiciaire civile ne peuvent être traités séparément des questions de coopération judiciaire pénale ;

Considérant qu'à ce titre, les jugements en matière pénale se heurtent également à des difficultés d'exécution, les décisions prises par les autorités judiciaires nationales n'étant pas reconnues de plein droit dans les autres Etats membres ;

Considérant que la coopération entre les services répressifs et les juges des Etats membres de l'Union européenne doit être renforcée ;

Considérant que l'Union européenne doit adopter des instruments permettant le rapprochement des législations des Etats membres, en ce qui concerne les éléments constitutifs de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue ainsi que les sanctions qui leurs sont applicables ;

Considérant que la nécessité de l'instauration d'un contrôle judiciaire sur Europol ne manquera pas de se poser à terme ;

I - Sur la coopération judiciaire civile :

1. Souhaite que l'Union européenne s'attache à définir une stratégie propre à garantir aux citoyens européens une plus grande sécurité juridique ;

2. Estime que la réalisation de cet objectif implique : un accès plus simple à la justice ; une identification de la juridiction compétente et du droit applicable ; la résolution des conflits de lois sur la compétence judiciaire ; la reconnaissance et l'exécution automatique des jugements, sur les modèles de la convention révisée

de Bruxelles et de Lugano et de la convention de Bruxelles II ;

3. Demande l'achèvement des procédures de ratification des conventions signées, lorsque l'entrée en vigueur d'un règlement reprenant le contenu d'une convention apparaît trop lointaine ;
4. Souhaite que l'Union européenne s'attache à harmoniser les normes de procédure civile applicables par les Etats membres ;
5. Souligne la nécessité de mieux protéger les victimes, en leur garantissant un droit effectif à réparation, l'indemnisation de leurs préjudices étant aujourd'hui inégale d'un Etat à l'autre.

II - Sur la coopération judiciaire pénale :

1. Souhaite la ratification des conventions de coopération judiciaire pénale en instance par tous les Etats membres de l'Union européenne ;
2. Soutient le renforcement de la coopération entre les services répressifs et les juges des Etats européens ;
3. Insiste sur l'urgence que revêt la signature du projet de convention d'entraide judiciaire en matière pénale ;
4. Souhaite que le Conseil européen de Tampere mette tout en œuvre pour instaurer 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, conformément à l'article 31 e) du traité sur l'Union européenne ;
5. Souhaite que ce Conseil européen fixe également comme priorité l'élaboration d'un droit pénal européen pour les infractions nouvelles à caractère transnational comme la contrefaçon de l'euro ou l'utilisation répréhensible de l'Internet ;
6. Fait valoir que si Europol doit devenir un outil opérationnel d'enquête comme le prévoit l'article 30 du traité sur l'Union européenne, il apparaît nécessaire de soumettre à terme cet organe à un contrepois judiciaire et politique ;

7. Souhaite la poursuite de l'harmonisation de la procédure pénale applicable dans les Etats membres de l'Union européenne.

ANNEXES

Annexe 1 :
Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere
des 15 et 16 octobre 1999

Le Conseil européen a tenu à Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, une réunion spéciale consacrée à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne. Les travaux ont débuté par un échange de vues avec Mme Nicole Fontaine, Présidente du Parlement européen, sur les principaux thèmes de discussion.

Le Conseil européen est déterminé à faire de l'Union un espace de liberté, de sécurité et de justice en exploitant pleinement les possibilités offertes par le traité d'Amsterdam. Le Conseil européen réaffirme l'importance de cet objectif par un message politique fort et il a marqué son accord sur un certain nombre d'orientations et de priorités politiques qui feront rapidement de cet espace une réalité.

Le Conseil européen entend placer cet objectif en tête de l'agenda politique et l'y maintenir. Il examinera régulièrement les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des mesures nécessaires et le respect des échéances fixées par le traité d'Amsterdam, le plan d'action de Vienne et les présentes conclusions. La Commission est invitée à présenter une proposition de tableau de bord à cette fin. Le Conseil européen souligne qu'il importe de veiller à la transparence nécessaire et de tenir le Parlement européen régulièrement informé. Il tiendra un vaste débat pour évaluer les progrès accomplis lors de sa réunion de décembre 2001.

Dans un domaine étroitement lié à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, le Conseil européen est parvenu à un accord sur la composition, la méthode de travail et les modalités pratiques (figurant en annexe aux présentes conclusions) de l'enceinte chargée de l'élaboration d'un projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il invite toutes les parties concernées à faire en sorte que les travaux d'élaboration de la charte puissent débiter rapidement.

Le Conseil européen exprime sa reconnaissance au Secrétaire général sortant, M. Jürgen Trumpf, pour le travail qu'il a accompli au Conseil et notamment pour la manière dont il a contribué au développement de l'Union après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

L'un des objectifs essentiels des travaux de l'Union, dans les années à venir, devant être de renforcer la politique étrangère et de sécurité commune, notamment en développant une politique européenne de sécurité et de défense, le Conseil européen attend du nouveau Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant pour la PESC, M. Javier Solana, qu'il apporte à cet égard une contribution majeure. M. Solana pourra compter, dans l'exercice de ses compétences, sur le plein appui du Conseil européen, conformément à l'article 18, paragraphe 3, du traité, afin de pouvoir s'acquitter pleinement de ses tâches. Il lui incombera notamment de coopérer avec la présidence pour veiller à ce que les délibérations et l'action en matière de politique étrangère et de sécurité soient menées avec efficacité, en vue d'assurer continuité et cohérence, compte tenu des intérêts communs de l'Union.

VERS UNE UNION DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE :

LES JALONS POSES A TAMPERE

1. Depuis ses tout premiers débuts, l'intégration européenne est fermement ancrée dans un attachement commun à la liberté reposant sur les droits de l'homme, sur des institutions démocratiques et sur l'état de droit. Ces valeurs communes se sont avérées nécessaires pour préserver la paix et accroître la prospérité dans l'Union européenne. Elles seront également la pierre angulaire de l'élargissement de l'Union.

2. L'Union européenne a déjà mis en place pour ses citoyens les éléments principaux d'un espace commun de prospérité et de paix : un marché unique, une union économique et monétaire et la capacité à relever les défis politiques et économiques mondiaux. Le pari du traité d'Amsterdam est de veiller maintenant à ce qu'il soit possible de jouir de la liberté, qui comprend le droit de circuler librement dans toute l'Union, dans des conditions de sécurité et de justice accessibles à tous. C'est un projet qui répond aux préoccupations souvent exprimées par les citoyens et qui aura une incidence directe sur leur vie quotidienne.

3. Cette liberté ne doit toutefois pas être considérée comme une prérogative des seuls citoyens de l'Union. Son existence même agit comme un aimant, attirant du monde entier nombre de personnes privées de cette liberté qui, pour les citoyens de l'Union, va de soi. Il serait contraire aux traditions de l'Europe de refuser cette liberté à ceux qui, poussés par les circonstances, demandent légitimement accès à notre territoire. L'Union se doit donc d'élaborer des politiques communes dans les domaines de l'asile et de l'immigration, tout en tenant compte de la nécessité d'exercer aux frontières extérieures un contrôle cohérent afin de stopper l'immigration clandestine et de s'opposer à ceux qui l'organisent et commettent ainsi des infractions relevant de la criminalité internationale. Ces politiques communes doivent reposer sur des principes qui à la fois soient clairs pour nos citoyens et offrent des garanties à ceux qui cherchent protection dans l'Union européenne ou demandent accès à son territoire.

4. Notre objectif est une Union européenne ouverte et sûre, pleinement attachée au respect des obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés et des autres instruments pertinents en matière de droits de l'homme, et capable de répondre aux besoins humanitaires sur la base de la solidarité. Il convient également de mettre en place une approche commune pour assurer l'intégration dans nos sociétés des ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans l'Union.

5. Le citoyen ne peut jouir de la liberté que dans un véritable espace de justice, où chacun peut s'adresser aux tribunaux et aux autorités de tous les Etats membres aussi facilement qu'il le ferait dans son propre pays. Les auteurs d'infractions ne doivent pouvoir, par aucun moyen, mettre à profit les différences entre les systèmes judiciaires des Etats membres. Les jugements et décisions doivent être respectés et exécutés dans l'ensemble de l'Union, mais il faut aussi préserver la sécurité juridique fondamentale des particuliers et des opérateurs économiques. Il convient d'arriver à une meilleure compatibilité et à une convergence accrue entre les systèmes juridiques des Etats membres.

6. Les citoyens sont en droit d'attendre de l'Union qu'elle réagisse à la menace que représente la grande criminalité pour leur liberté et les droits que leur reconnaît la loi. Pour contrer ces menaces, il est nécessaire d'agir de concert, dans toute l'Union, en matière de prévention et de lutte contre la criminalité et les organisations criminelles. Une mobilisation commune des ressources policières et judiciaires est nécessaire pour veiller à ce que les auteurs d'infraction et le produit de leurs crimes ne trouvent aucun refuge dans l'Union.

7. L'espace de liberté, de sécurité et de justice devrait faire fond sur les principes de transparence et de contrôle démocratique. Nous devons entamer un dialogue ouvert avec la société civile sur les objectifs et principes de cet espace pour qu'ils soient mieux acceptés par les citoyens et reçoivent leur soutien. Afin que les autorités continuent à jouir de la confiance des citoyens, il faut mettre en place des normes communes relatives à l'intégrité des autorités.

8. Le Conseil européen estime essentiel que, dans ces domaines, l'Union acquière également une capacité d'action et soit considérée comme un partenaire important sur la scène internationale. Cela nécessite une étroite coopération avec les pays partenaires et les organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe, l'OSCE, l'OCDE et les Nations Unies.

9. Le Conseil européen invite le Conseil et la Commission, en étroite coopération avec le Parlement européen, à favoriser la mise en oeuvre intégrale et immédiate du traité d'Amsterdam, sur la base du plan d'action de Vienne ainsi que des orientations politiques et objectifs concrets convenus lors de la présente réunion de Tampere qui figurent ci-après.

A. UNE POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE EN MATIERE D'ASILE ET DE MIGRATION

Il faut, pour les domaines distincts, mais étroitement liés, de l'asile et des migrations, élaborer une politique européenne commune comprenant les éléments indiqués ci-après.

I. Partenariat avec les pays d'origine

11. L'Union européenne a besoin d'une approche globale des migrations qui aborde les aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développement dans les pays et régions d'origine et de transit. Cela exige de lutter contre la pauvreté, d'améliorer les conditions de vie et les possibilités d'emploi, de prévenir les conflits, de consolider les Etats démocratiques et de veiller au respect des droits de l'homme, notamment les droits des minorités, des femmes et des enfants. A cet effet, l'Union et les Etats membres sont invités à contribuer, dans les limites de leurs compétences respectives en vertu des traités, à l'amélioration de la cohérence des politiques intérieures et extérieures de l'Union. Le partenariat avec les pays tiers concernés constituera aussi un élément déterminant du succès de cette politique, dans le but de favoriser le codéveloppement.

12. Le Conseil européen se félicite à cet égard du rapport qui a été établi par le Groupe de haut niveau « Asile et Migration » institué par le Conseil, et convient de la prorogation de son mandat et de l'établissement d'autres plans d'action. Il considère que les premiers plans d'action établis par ce groupe et approuvés par le Conseil représentent une contribution utile et il invite le Conseil et la Commission à présenter un rapport sur leur mise en oeuvre lors du Conseil européen de décembre 2000.

II. Un régime d'asile européen commun

13. Le Conseil européen réaffirme l'importance que l'Union et ses Etats membres attachent au respect absolu du droit de demander l'asile. Il est convenu de travailler à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et d'assurer ainsi que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté, c'est-à-dire de maintenir le principe de non-refoulement.

14. Ce régime devrait comporter, à court terme, une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace, des conditions communes minimales d'accueil des

demandeurs d'asile, et le rapprochement des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié. Il devrait aussi être complété par des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personne nécessitant une telle protection. A cette fin, le Conseil est instamment invité à adopter, sur la base de propositions de la Commission, les décisions nécessaires conformément au calendrier fixé par le traité d'Amsterdam et le plan d'action de Vienne. Le Conseil européen souligne qu'il importe de consulter le HCR et d'autres organisations internationales.

15. A terme, les règles communautaires devraient déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile. La Commission est invitée à élaborer une communication dans ce domaine dans un délai d'un an.

16. Le Conseil européen engage le Conseil à intensifier ses efforts en vue d'arriver, sur la question de la protection temporaire des personnes déplacées, à un accord qui repose sur la solidarité entre les Etats membres. Le Conseil européen estime qu'il convient d'envisager de constituer, sous une forme ou sous une autre, une réserve financière destinée à la protection temporaire en cas d'afflux massifs de réfugiés. La Commission est invitée à étudier cette possibilité.

17. Le Conseil européen invite instamment le Conseil à terminer rapidement les travaux relatifs au système d'identification des demandeurs d'asile (Eurodac).

III. Traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers

18. L'Union européenne doit assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire de ses Etats membres. Une politique plus énergique en matière d'intégration devrait avoir pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne. Cette politique devrait également favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie.

19. Faisant fond sur la communication de la Commission intitulée "Plan d'action contre le racisme", le Conseil européen demande l'intensification de la lutte contre le racisme et la xénophobie. Les Etats membres tireront parti des meilleures pratiques et de l'expérience acquise. Il conviendra de renforcer davantage la coopération avec l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes et le Conseil de l'Europe. En outre, la Commission est invitée à présenter le plus rapidement possible des propositions de mise en oeuvre de l'article 13 du traité CE relatif à la lutte contre le racisme et la xénophobie. Pour lutter contre la discrimination de manière plus générale, les Etats membres sont encouragés à élaborer des programmes nationaux.

20. Le Conseil européen reconnaît la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine. Il demande à cette fin au Conseil d'arrêter rapidement des décisions sur la base de propositions de la Commission. Ces décisions devraient tenir compte non seulement de la capacité d'accueil de chaque Etat membre, mais aussi de leurs liens historiques et culturels avec les pays d'origine.

21. Le statut juridique des ressortissants de pays tiers devrait être rapproché de celui des ressortissants des Etats membres. Une personne résidant légalement dans un Etat membre pendant une période à déterminer et titulaire d'un permis de séjour de longue durée devrait se voir octroyer

dans cet Etat membre un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne, par exemple le droit de résider, d'étudier, de travailler à titre de salarié ou d'indépendant, ainsi que l'application du principe de non-discrimination par rapport aux citoyens de l'Etat de résidence. Le Conseil européen fait sien l'objectif d'offrir aux ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis longtemps dans l'Union la possibilité d'obtenir la nationalité de l'Etat membre dans lequel ils résident.

IV. Gestion des flux migratoires

22. Le Conseil européen souligne qu'il est nécessaire d'assurer, à toutes les étapes, une gestion plus efficace des flux migratoires. Il demande le lancement, en coopération étroite avec les pays d'origine et de transit, de campagnes d'information sur les possibilités réelles d'immigration légale et la prévention de toutes les formes de traite d'êtres humains. Il conviendrait de poursuivre la mise en place d'une politique commune active en matière de visas et de faux documents incluant une coopération plus étroite entre les consulats de l'UE dans les pays tiers et, le cas échéant, l'établissement de bureaux communs chargés de la délivrance des visas UE.

23. Le Conseil européen est déterminé à combattre à sa source l'immigration clandestine, notamment en s'attaquant à ceux qui se livrent à la traite des êtres humains et à l'exploitation économique des migrants. Il insiste sur l'adoption de dispositions législatives prévoyant des sanctions sévères pour cette forme grave de criminalité. Le Conseil est invité à adopter, avant la fin de l'an 2000, des dispositions législatives à cette fin, sur la base d'une proposition de la Commission. En collaboration avec Europol, les Etats membres devraient concentrer leurs efforts sur la détection et le démantèlement des filières criminelles. Les droits des victimes de ces pratiques seront garantis, une attention particulière étant accordée aux problèmes auxquels sont confrontés les femmes et les enfants.

24. Le Conseil européen demande qu'il y ait une coopération plus étroite et une entraide technique entre les services de contrôle aux frontières des Etats membres, notamment sous forme de programmes d'échanges et de transfert de technologies, en particulier aux frontières maritimes, et que les Etats candidats soient associés sans tarder à cette coopération. Dans ce contexte, le Conseil se félicite du mémorandum d'accord intervenu entre l'Italie et la Grèce en vue de renforcer la coopération entre les deux pays dans l'Adriatique et la mer Ionienne pour lutter contre la criminalité organisée, les activités des passeurs et la traite des êtres humains.

25. A la suite de l'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union, les pays candidats doivent accepter intégralement cet acquis ainsi que les mesures prises en vertu de celui-ci. Le Conseil européen souligne l'importance d'un contrôle efficace aux futures frontières extérieures de l'Union effectué par des professionnels dûment formés.

26. Le Conseil européen demande que l'aide aux pays d'origine et de transit soit accrue afin de faciliter les retours volontaires et de permettre aux autorités de ces pays de renforcer leurs moyens de combattre efficacement la traite des êtres humains et de satisfaire à leurs obligations en matière de réadmission à l'égard de l'Union et des Etats membres.

27. Le traité d'Amsterdam a conféré des compétences à la Communauté dans le domaine de la réadmission. Le Conseil européen invite le Conseil à conclure des accords de réadmission ou à insérer des clauses-types dans d'autres accords conclus entre la Communauté européenne et les pays ou groupes de pays tiers concernés. Il convient également d'examiner les règles relatives à la réadmission entre Etats membres.

B. UN VÉRITABLE ESPACE EUROPEEN DE JUSTICE

28. Dans un véritable espace européen de justice, l'incompatibilité ou la complexité des systèmes juridiques et administratifs des Etats membres ne devraient pas empêcher ou dissuader les particuliers et les entreprises d'exercer leurs droits.

V. Un meilleur accès à la justice en Europe

29. Afin de faciliter l'accès à la justice, le Conseil européen invite la Commission, en coopération avec d'autres enceintes compétentes, telles que le Conseil de l'Europe, à lancer une campagne d'information et à publier des "guides de l'utilisateur" bien conçus sur la coopération judiciaire au sein de l'Union et sur les systèmes juridiques des Etats membres. Il recommande également la création d'un système d'information facile d'accès, dont l'entretien et la mise à jour seraient assurés par un réseau d'autorités nationales compétentes.

30. Le Conseil européen invite le Conseil à établir, sur la base de propositions de la Commission, des normes minimales garantissant un niveau approprié d'aide juridique pour les affaires transfrontalières dans l'ensemble de l'Union ainsi que des règles de procédure spéciales communes en vue de simplifier et d'accélérer le règlement des litiges transfrontaliers concernant les demandes de faible importance en matière civile et commerciale ainsi que les créances alimentaires, et les créances certaines. Les Etats membres devraient également mettre en place des procédures de substitution extrajudiciaires.

31. Il faudrait fixer des normes communes minimales pour les formulaires ou les documents multilingues à utiliser dans les procédures judiciaires transfrontalières dans l'ensemble de l'Union. La validité de ces documents ou formulaires serait ensuite reconnue par les autres Etats membres dans toutes les procédures judiciaires se déroulant dans l'Union.

32. Eu égard à la communication de la Commission, il faudrait établir des normes minimales pour la protection des victimes de la criminalité, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice de ces victimes et leur droit à réparation, y compris au remboursement des frais de justice. En outre, des programmes nationaux devraient être mis sur pied pour financer des mesures, tant publiques que non gouvernementales, d'assistance et de protection en faveur des victimes.

VI. Reconnaissance mutuelle des décisions judiciaire

33. Le renforcement de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements et le rapprochement nécessaire des législations faciliteraient la coopération entre autorités et la protection judiciaire des droits de la personne. Le Conseil européen approuve donc le principe de reconnaissance mutuelle, qui, selon lui, devrait devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union. Le principe devrait s'appliquer tant aux jugements qu'aux autres décisions émanant des autorités judiciaires.

34. En matière civile, le Conseil européen invite la Commission à faire une proposition visant à réduire davantage les mesures intermédiaires qui sont encore requises pour permettre la reconnaissance et l'exécution d'une décision ou d'un jugement dans l'Etat requis. Dans un premier temps, il conviendrait de supprimer ces procédures intermédiaires pour les droits concernant des demandes de faible importance en matière civile ou commerciale et pour certains jugements concernant des litiges relevant du droit de la famille (par exemple, les créances alimentaires et les droits de visite). Ces décisions seraient automatiquement reconnues dans l'ensemble de l'Union sans procédure intermédiaire ni motifs de refus d'exécution. Ce dispositif pourrait s'accompagner de la fixation de normes minimales pour certains aspects de procédure civile.

35. En matière pénale, le Conseil européen engage les Etats membres à ratifier sans tarder les conventions d'extradition de l'UE de 1995 et 1996. Il estime que la procédure formelle d'extradition devrait être supprimée entre les Etats membres pour les personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive et remplacée par un simple transfèrement de ces personnes, conformément à l'article 6 du traité UE. Il convient également d'envisager des procédures accélérées d'extradition, sans préjudice du principe du droit à un procès équitable. Le Conseil européen invite la Commission à faire des propositions à ce sujet, à la lumière de la Convention d'application de Schengen.

36. Le principe de reconnaissance mutuelle devrait aussi s'appliquer aux décisions précédant la phase de jugement, en particulier à celles qui permettraient aux autorités compétentes d'agir rapidement pour obtenir des éléments de preuve et saisir des avoirs faciles à transférer ; les éléments de preuve légalement recueillis par les autorités d'un Etat membre devraient être recevables devant les juridictions des autres Etats membres, compte tenu des règles qui y sont applicables.

37. Le Conseil européen demande au Conseil et à la Commission d'adopter, d'ici décembre 2000, un programme de mesures destinées à mettre en oeuvre le principe de reconnaissance mutuelle. Dans le cadre de ce programme, des travaux devraient aussi être entamés sur le titre exécutoire européen et sur les aspects du droit procédural pour lesquels la fixation de normes minimales communes est considérée comme nécessaire pour faciliter l'application du principe de reconnaissance mutuelle, dans le respect des principes fondamentaux du droit des Etats membres.

VII. Convergence accrue dans le domaine du droit civil

38. Le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à élaborer de nouvelles dispositions de droit procédural dans les affaires transfrontières, concernant, en particulier, les éléments qui contribuent à faciliter la coopération judiciaire et à améliorer l'accès au droit, notamment en matière de mesures provisoires, d'obtention des preuves, d'injonctions de payer et de délais.

39. En ce qui concerne le droit matériel, une étude générale doit être réalisée sur la nécessité de rapprocher les législations des Etats membres en matière civile afin d'éliminer les obstacles au bon déroulement des procédures civiles. Le Conseil devra faire rapport d'ici 2001.

C. LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE A L'ECHELLE DE L'UNION

40. Le Conseil européen est fermement décidé à renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée et transnationale. Un niveau élevé de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice suppose une approche efficace et globale de la lutte contre toutes les formes de criminalité. Il faut parvenir à mettre en place de manière équilibrée à l'échelle de l'Union des mesures de lutte contre la criminalité tout en protégeant la liberté des particuliers et des opérateurs économiques et les droits que leur reconnaît la loi.

VIII. Prévention de la criminalité au niveau de l'Union

41. Le Conseil européen demande l'intégration des aspects liés à la prévention dans les actions de lutte contre la criminalité et le développement des programmes nationaux de prévention de la criminalité. Des priorités communes doivent être dégagées et définies en matière de prévention de la criminalité, dans le cadre de la politique extérieure et intérieure de l'Union, et elles devront être prises en compte lors de l'élaboration de nouvelles dispositions législatives.

42. Il convient de développer l'échange des meilleures pratiques, de renforcer le réseau des autorités nationales compétentes en matière de prévention de la criminalité ainsi que la coopération entre les organismes nationaux spécialisés dans ce domaine, et d'étudier à cette fin la possibilité d'un programme qui serait financé par la Communauté. Cette coopération pourrait avoir avant tout pour priorités la délinquance chez les jeunes, la criminalité urbaine et celle liée à la drogue.

IX. Intensifier la coopération dans la lutte contre la criminalité

43. La coopération entre les autorités des Etats membres, lors d'enquêtes sur des activités criminelles transfrontières dans un Etat membre, doit être la plus fructueuse possible. Le Conseil européen demande que les équipes communes d'enquêtes prévues par le traité soient mises sur pied sans délai, dans un premier temps, pour lutter contre le trafic de drogue et la traite des êtres humains, ainsi que contre le terrorisme. Les règles qui seront établies à cet égard devront permettre à des représentants d'Europol de participer, le cas échéant, à ces équipes à titre de soutien.

44. Le Conseil européen demande que soit créée une structure de liaison opérationnelle au sein de laquelle les responsables des services de police européens échangeraient, en coopération avec Europol, expériences, meilleures pratiques et informations sur les tendances de la criminalité transfrontière, et contribueraient à l'organisation des opérations.

45. Europol joue un rôle clé de soutien dans la prévention de la criminalité, ainsi que pour l'analyse et les enquêtes criminelles à l'échelle de l'Union. Le Conseil européen invite le Conseil à doter Europol de l'appui et des moyens nécessaires à son action. Europol devrait voir son rôle renforcé prochainement par le fait qu'il recevra des données opérationnelles des Etats membres et qu'il sera habilité à demander aux Etats membres d'engager, de mener ou de coordonner des enquêtes ou de créer des équipes communes d'enquête dans certains domaines de la criminalité, en respectant les systèmes de contrôle par les tribunaux dans les Etats membres.

46. Afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée, le Conseil européen a décidé la création d'une unité (Eurojust) composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes détachés par chaque Etat membre conformément à son système juridique. Eurojust aura pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée, notamment sur la base de l'analyse effectuée par Europol ; cette unité devra aussi coopérer étroitement avec le Réseau judiciaire européen afin, notamment, de simplifier l'exécution des commissions rogatoires. Le Conseil européen demande au Conseil d'adopter l'instrument juridique nécessaire avant la fin de l'année 2001.

47. Une académie européenne de police doit être créée pour former les hauts responsables des services de police. Elle consistera dans un premier temps en un réseau d'instituts nationaux de formation. Elle devrait également être accessible aux responsables des pays candidats.

48. Sans préjudice des domaines plus larges envisagés dans le traité d'Amsterdam et le plan d'action de Vienne, le Conseil européen estime que, en ce qui concerne le droit pénal national, les efforts visant à trouver un accord sur des définitions, des incriminations et des sanctions communes doivent porter essentiellement, dans un premier temps, sur un nombre limité de secteurs revêtant une importance particulière, tels que la criminalité financière (blanchiment d'argent, corruption, contrefaçon de l'euro), le trafic de drogue, la traite des êtres humains, notamment l'exploitation des femmes, l'exploitation sexuelle des enfants, la criminalité utilisant les technologies avancées et la criminalité au détriment de l'environnement.

49. Les formes graves de criminalité ont de plus en plus d'incidences en matière de taxes et de droits. Le Conseil européen engage donc les Etats membres à fournir sans réserve l'entraide judiciaire pour les enquêtes et les poursuites concernant ce type de criminalité.

50. Le Conseil européen insiste sur l'importance d'une approche globale dans la lutte contre la drogue. Il demande au Conseil d'adopter la Stratégie européenne de lutte contre la drogue pour la période 2000-2004 avant la réunion du Conseil européen d'Helsinki.

X. Action spécifique de lutte contre le blanchiment d'argent

51. Le blanchiment d'argent est au coeur même de la criminalité organisée. Il faut l'éradiquer partout où il existe. Le Conseil européen est déterminé à veiller à ce que soient adoptées des mesures concrètes pour dépister, geler, saisir et confisquer les produits du crime.

52. Les Etats membres sont invités instamment à mettre en œuvre intégralement, y compris dans tous leurs territoires dépendants, les dispositions de la directive sur le blanchiment d'argent, de la convention de Strasbourg de 1990 et les recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux.

53. Le Conseil européen engage le Conseil et le Parlement européen à adopter dès que possible le projet de modification de la directive sur le blanchiment d'argent, récemment proposé par la Commission.

54. Dans le respect des dispositions en matière de protection des données, il convient d'améliorer la transparence des transactions financières et de la provenance du capital des sociétés et d'accélérer l'échange d'informations sur les transactions suspectes entre les cellules de renseignement financier existantes. Quelles que soient les dispositions en matière de confidentialité applicables aux activités bancaires et aux autres activités commerciales, les autorités judiciaires et les cellules de renseignement financier doivent être habilitées, sous le contrôle des tribunaux, à recevoir des informations si celles-ci sont nécessaires dans le cadre d'enquêtes sur le blanchiment d'argent. Le Conseil européen demande au Conseil d'adopter les dispositions nécessaires à cet effet.

55. Le Conseil européen recommande le rapprochement des dispositions de droit et de procédure en matière pénale sur le blanchiment d'argent (notamment en matière de dépistage, de gel et de confiscation d'avoirs). Le champ des activités criminelles constitutives d'infractions principales, dans le domaine du blanchiment d'argent, doit être uniforme et suffisamment large dans tous les Etats membres.

56. Le Conseil européen invite le Conseil à étendre la compétence d'Europol au blanchiment d'argent en général, quel que soit le type d'infraction à l'origine des produits blanchis.

57. Des normes communes doivent être élaborées afin d'empêcher le recours à des sociétés et des entités immatriculées hors du territoire de l'Union pour dissimuler et blanchir le produit d'activités criminelles. L'Union et les Etats membres doivent conclure des accords avec des centres offshore de pays tiers afin d'assurer une coopération efficace et transparente en matière d'entraide judiciaire, conformément aux recommandations formulées à cet égard par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux.

58. La Commission est invitée à établir un rapport recensant les dispositions des législations nationales dans les domaines de la banque, de la finance et des sociétés qui font obstacle à la

coopération internationale. Le Conseil est invité à tirer les conclusions nécessaires sur la base de ce rapport.

D. UNE ACTION EXTERIEURE PLUS FORTE

59. Le Conseil européen souligne que toutes les compétences et tous les instruments dont dispose l'Union, notamment en matière de relations extérieures, doivent être utilisés de manière intégrée et cohérente pour établir l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Les questions de justice et d'affaires intérieures doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre d'autres politiques et actions de l'Union.

60. Il doit être pleinement fait usage des nouvelles possibilités offertes par le traité d'Amsterdam en matière d'action extérieure et, en particulier, des stratégies communes ainsi que des accords conclus par la Communauté et des accords basés sur l'article 38 du traité UE.

61. Il convient de définir clairement des priorités, des objectifs politiques et des mesures pour l'action extérieure de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Le Conseil doit, en étroite collaboration avec la Commission, élaborer des recommandations spécifiques concernant les objectifs et les mesures relatives à cette action extérieure, notamment pour ce qui est des structures de travail, avant le Conseil européen de juin 2000.

62. Le Conseil européen appuie la coopération régionale entre les Etats membres et les pays tiers limitrophes de l'Union en matière de lutte contre la criminalité organisée. A cet égard, il prend acte avec satisfaction des résultats concrets et pratiques obtenus par les pays riverains de la Baltique. Le Conseil européen attache une importance particulière à la coopération et au développement régionaux dans la région des Balkans. L'Union européenne se félicite qu'une Conférence européenne sur le développement et la sécurité dans la région de la mer Adriatique et de la mer Ionienne soit organisée par le gouvernement italien en Italie au cours du premier semestre de l'année 2000 et a l'intention d'y participer. Cette initiative apportera une contribution utile dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est.

**Annexe aux conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere
des 15 et 16 octobre 1999**

**COMPOSITION, METHODE DE TRAVAIL ET MODALITES PRATIQUES
DE L'ENCEINTE POUR L'ELABORATION DU PROJET DE CHARTE
DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE ENVISAGE
DANS LES CONCLUSIONS DE COLOGNE**

A. COMPOSITION DE L'ENCEINTE

i. Membres

a. Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres

Quinze représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres.

b. Commission

Un représentant du président de la Commission européenne.

c. Parlement européen

Seize membres du Parlement européen désignés par celui-ci.

d. Parlements nationaux

Trente membres des parlements nationaux (deux par parlement) désignés par ceux-ci.

Les membres de l'enceinte peuvent être remplacés par des suppléants en cas d'empêchement.

i. Président et vice-présidents de l'enceinte

L'enceinte élit son président. Un membre du Parlement européen, un membre d'un parlement national et le représentant du président du Conseil européen exercent les vice-présidences de l'enceinte, s'ils n'ont pas été élus à la présidence.

Le membre du Parlement européen exerçant la vice-présidence est élu par les membres du Parlement européen faisant partie de l'enceinte. Le membre du parlement national exerçant la vice-présidence est élu par les membres des parlements nationaux faisant partie de l'enceinte.

ii. Observateurs

Deux représentants de la Cour de justice des Communautés européennes désignés par la Cour.

Deux représentants du Conseil de l'Europe, dont un représentant de la Cour européenne des droits de l'homme.

iii. Instances de l'Union européenne devant être entendues

Le Comité économique et social

Le Comité des régions

Le médiateur

Echange de vues avec les pays candidats

Il convient d'organiser un échange de vues approprié entre l'enceinte ou son président et les pays candidats.

v. Autres instances, groupes sociaux ou experts devant être entendus

D'autres instances, groupes sociaux et experts peuvent être entendus par l'enceinte.

vi. Secrétariat

Le Secrétariat général du Conseil assure le secrétariat de l'enceinte. Afin de garantir une bonne coordination, des contacts étroits seront établis avec le Secrétariat général du Parlement européen, avec la Commission, et, dans la mesure nécessaire, avec les secrétariats des parlements nationaux.

A. METHODES DE TRAVAIL DE L'ENCEINTE

i. Travaux préparatoires

Le président de l'enceinte propose, en étroite concertation avec les vice-présidents, un programme de travail pour l'enceinte et effectue les autres travaux préparatoires nécessaires.

ii. Transparence des délibérations

En principe, les débats de l'enceinte et les documents présentés au cours de ces débats devraient être rendus publics.

iii. Groupes de travail

L'enceinte peut constituer des groupes de travail ad hoc, qui sont ouverts à tous ses membres.

iv. Rédaction

Sur la base du programme de travail établi par l'enceinte, un comité de rédaction, composé du président, des vice-présidents et du représentant de la Commission et assisté par le Secrétariat général du Conseil, élabore un avant-projet de charte en tenant compte des propositions de texte soumises par tout membre de l'enceinte.

Chacun des trois vice-présidents procède régulièrement à des consultations avec les composantes respectives de l'enceinte dont il est issu.

v. Elaboration du projet de charte par l'enceinte

Lorsque le président de l'enceinte, en concertation étroite avec les vice-présidents, estime que le texte du projet de charte élaboré par l'enceinte peut être en définitive adopté par toutes les parties, celui-ci peut être transmis au Conseil européen conformément à la procédure préparatoire habituelle.

MODALITES PRATIQUES

L'enceinte se réunit à Bruxelles, alternativement dans les locaux du Conseil et dans ceux du Parlement européen.

Le régime linguistique intégral s'applique aux réunions de l'enceinte.

Annexe 2 :
Questions d'actualité du 19 octobre 1999 (extraits)

ASSEMBLÉE NATIONALE - 1ère- SÉANCE DU 19 OCTOBRE 1999

QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

CONSEIL EUROPÉEN DE TAMPERE

M. le président. La parole est à M. Alain Barrau.

M. Alain Barrau. Monsieur le Premier ministre, vous étiez le week-end dernier aux côtés du Président de la République (« Ah ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République) au Conseil européen de Tampere, où a progressé une dimension européenne qui nous préoccupe tous, celle de l'Europe des citoyens.

Quelle évaluation le Gouvernement fait-il des progrès réalisés en matière de politique d'asile et d'immigration ? Où en est-on sur l'espace judiciaire européen - vous savez que l'Assemblée a adopté un texte sur ce sujet ? Sur la lutte contre la grande criminalité et les paradis fiscaux. Ce point mobilise aussi bien la commission des finances qu'une mission spécialement créée pour traiter ces questions.

Par ailleurs, comment pensez-vous pouvoir intégrer tous ces différents aspects dans le cadre de la préparation de la présidence française ? (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste).

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué chargé des affaires européennes.

M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes. Monsieur le député, le Conseil européen de Tampere a été le premier Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement consacré aux problèmes de justice, de sécurité et de liberté. La présidence finlandaise l'a abordé avec un ordre du jour ambitieux, incluant l'immigration et l'asile, l'espace judiciaire européen et la lutte contre le crime organisé transfrontières.

Notre évaluation de ce sommet est plutôt bonne dans la mesure où la plupart des positions défendues par le Président de la République et le Premier ministre ont fait l'objet d'un consensus de la part des Européens.

Ainsi, concernant l'immigration, l'Europe a développé une approche globale qui reprend notamment notre souci de conclure des partenariats avec les pays d'origine à travers le co-développement. Cette approche met aussi l'accent sur le rapprochement des droits des immigrés en situation légale, incluant, par exemple, l'accès à la nationalité, à terme. Enfin, l'Europe a souligné la nécessité de combattre l'immigration clandestine, la traite des humains et leur exploitation économique.

M. Thierry Mariani. Et les sans-papiers ?

M. le ministre délégué chargé des affaires européennes. En matière d'asile, c'est - dans la logique française, d'ailleurs - une logique d'harmonisation des systèmes d'asile plutôt qu'un système d'asile unique qui a été retenue. Nous procéderons donc à partir de la convention de Genève.

S'agissant de l'espace judiciaire européen, Tampere représente un pas important, avec notamment le souci de marquer la reconnaissance des jugements en matière civile et pénale comme la pierre angulaire de cet espace de justice. C'est très important, notamment pour le droit de la famille et le droit des créances.

Enfin, à propos de la lutte contre la criminalité organisée et contre le blanchiment de l'argent sale, nous avons souligné le rôle d'Europol et décidé la création d'Eurojust qui regroupera des magistrats et des procureurs travaillant ensemble dans le respect des procédures nationales. Nous avons également mis l'accent sur une définition uniforme des infractions et sur la possibilité d'avoir accès aux informations. Cela signifie en clair la levée du secret bancaire dans les enquêtes concernant le blanchiment de l'argent sale.

Alors, vous me demandez ce que nous allons pouvoir faire de tout cela dans le cadre de la présidence française. Il n'y a pas à proprement parler de calendrier. Un tableau de bord va être cependant établi par la Commission et un échéancier sera observé. A cet égard, je voudrais signaler trois dates : avant la fin 2000, mise en œuvre des dispositions très contraignantes pour lutter contre l'immigration clandestine ; toujours avant la fin 2000, prise des mesures destinées à la reconnaissance mutuelle des jugements enfin, d'ici à 2001, création de Eurojust.

Comme vous, je crois donc, monsieur le député, qu'à côté des progrès de l'Europe économique dont on vient de parler, Tampere a représenté un progrès pour l'Europe des citoyens et des hommes. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)