

Communication de la Commission, Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice

Légende: Le 14 juillet 1998, décidée à contribuer à l'émergence d'un espace européen de justice et des affaires intérieures, la Commission européenne rend publique sa communication Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice notamment destinée, en application du traité d'Amsterdam, à rapprocher l'Union européenne du citoyen.

Source: Commission européenne. Vers un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice, COM (1998) 459. Bruxelles: 1998.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_vers_un_espace_de_liberte_de_securite_et_de_justice-fr-c53d5584-ea6d-42bc-9082-a75e252499f5.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

Communication de la Commission, *Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice*

Le cadre général

L'objectif

Le Conseil européen de Cardiff a donné mandat au Conseil et à la Commission de présenter un plan d'action sur "la meilleure façon de mettre en oeuvre les dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice". En ce faisant, il n'a pas voulu lancer un simple exercice de style ou de réforme des procédures. Il a démontré sa volonté de répondre par une action concrète à une des préoccupations majeures de l'opinion publique. Cette demande s'inscrit dans le cadre d'une démarche claire et ambitieuse: engager l'Union sur la voie de réformes qui la rapprochent du citoyen.

Avant d'énumérer les différentes voies qu'il convient de poursuivre pour le rendre opérationnel, il faut d'abord se pencher sur le concept même d'"espace de liberté, de sécurité et de justice".

Ce concept synthétise, en le portant au niveau de l'Union européenne, l'acquis de nos traditions démocratiques et de nos conceptions de l'État de droit. Les valeurs communes qui sous-tendent l'objectif d'un espace de liberté, de sécurité et de justice sont en effet des principes traditionnellement liés aux démocraties modernes de l'Union européenne. Le défi fixé par le traité d'Amsterdam n'est pas de réinventer la démocratie et l'État de droit, mais de permettre aux citoyens de bénéficier ensemble de cette tradition démocratique. Par ailleurs, un complément indispensable réside dans l'intégration économique et sociale des ressortissants des pays tiers légalement établis ainsi que dans le principe de non-discrimination prévu par le traité d'Amsterdam.

Les trois concepts de liberté, de sécurité et de justice sont étroitement liés. La liberté perd une grande partie de son sens si l'on ne peut la vivre dans un environnement sûr, fondé sur un système judiciaire auquel tous les citoyens et résidents de l'Union peuvent faire confiance. Ces trois concepts, indissociables, ont un même "dénominateur commun" - les personnes -, et la pleine réalisation de l'un suppose celle des deux autres. L'équilibre à maintenir entre eux doit être le fil conducteur de l'action de l'Union.

Les fondements

Il serait illusoire de penser qu'un tel espace est à établir à partir de rien. Dans de nombreux domaines, la Communauté et l'Union ont d'ores et déjà développé des actions qui y contribuent, chacune dans leur secteur.

Ainsi, l'acquis du marché intérieur est caractérisé par la création d'un espace où doivent pouvoir circuler les marchandises, les personnes, les services et les capitaux. Par ailleurs, la Communauté s'est dotée de divers instruments de politique sociale qui renforcent l'appartenance citoyenne, complément indispensable à cet espace.

En outre, depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, ont été jetées les bases d'une coopération plus spécifique dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Parallèlement, mais en dehors du traité de l'Union, Schengen a concrétisé la volonté de certains États membres d'aller de l'avant dans le domaine de la libre circulation des personnes.

Enfin, sur la scène internationale, et notamment au sein du Conseil de l'Europe, les États membres ont souscrit des engagements couvrant divers aspects d'un tel "espace".

Aller plus loin

Aussi importants et significatifs soient-ils, ces divers éléments ne sont pas apparus comme suffisants pour assurer la concrétisation de cette dimension de l'Union européenne aux yeux des citoyens. Malgré

l'importance des efforts entrepris, le sentiment demeure de l'insuffisance des résultats atteints. Outre une absence de transparence et le manque de garanties juridictionnelles, cela s'explique par deux raisons majeures:

- ces actions ne sont pas fédérées autour d'un concept unique qui leur donne sens et cohérence en tant qu'étapes de la réalisation d'un objectif spécifique;
- les instruments utilisés soit n'étaient pas conçus à cette fin lorsqu'il s'agissait de politiques communautaires (par exemple, les mesures d'intégration sociale n'ont pas pour finalité directe de prévenir la criminalité, même si elles peuvent y contribuer de manière importante), soit se sont avérés insuffisants (comme en témoignent, dans le cadre de la coopération JAI, le recours excessif à des instruments non contraignants ou l'absence de ratification des principales conventions adoptées).

Le traité d'Amsterdam: une avancée fondamentale

Ce bilan contrasté est en décalage par rapport aux préoccupations constantes des opinions publiques des États membres, relayées d'ailleurs à plusieurs reprises par le Conseil européen.

C'est pourquoi les nouvelles dispositions adoptées à Amsterdam sont importantes en ce qu'elles offrent la possibilité de progrès significatifs. D'une part, elles affirment l'objectif du maintien et du développement de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, tout en en déclinant les différents aspects. D'autre part, elles dotent l'Union du cadre nécessaire pour le réaliser et renforcent les instruments tout en les soumettant à un meilleur contrôle juridictionnel et démocratique.

La méthode communautaire est confirmée: soit par la communautarisation de plusieurs domaines de l'actuel "troisième pilier", soit par l'affirmation du rôle des institutions communautaires dans la coopération policière et judiciaire pénale. Finalement, l'intégration de Schengen consacre les efforts des États membres qui se sont engagés dans cette coopération et donne à l'Union un socle qu'il lui reviendra de développer.

Dans ce contexte, une pleine mise en oeuvre des dispositions du traité d'Amsterdam constitue une opportunité unique. Cela étant dit, il convient de rappeler que la coopération continuera, au moins pendant les cinq prochaines années, à être soumise à la règle de l'unanimité.

La voie à suivre

Un nouvel esprit de coopération interinstitutionnel

Traduire en mesures concrètes les objectifs ambitieux du traité d'Amsterdam est une responsabilité majeure et partagée des institutions. Rester au niveau des proclamations d'intentions ou se limiter à des aménagements à la marge serait faire courir à l'Union le risque d'une déception proportionnelle aux attentes des opinions publiques.

Une des clés du succès réside dans un nouvel esprit de coopération interinstitutionnel. Il est vrai que le nouveau dispositif d'Amsterdam se caractérise, notamment, par un aménagement des responsabilités se traduisant par un renforcement du rôle de la Commission. Mais ce n'est pas tant le fait de disposer d'un droit d'initiative, concurrent ou non, qui est important, c'est la manière dont ce droit est exercé. De toute façon, le traité prévoit une initiative partagée entre la Commission et les États membres, pendant une période de cinq ans pour les matières transférées au cadre communautaire. Dans ces domaines, encore plus que dans d'autres, s'impose dès lors la nécessité de continuer un dialogue constructif entre les États membres et la Commission.

La Commission, quant à elle, entend que son action soit guidée par les deux axes suivants:

- elle fera bien entendu usage de son droit d'initiative, mais en déterminant des priorités qui tiendront compte notamment du calendrier fixé par le traité lui-même pour ce qui concerne l'achèvement de la libre circulation

des personnes. Elle se fondera sur une bonne compréhension du principe de subsidiarité ainsi que sur une analyse des possibilités offertes par le nouveau traité pour consolider l'action de la Communauté et de l'Union dans des domaines où elle avait été entravée par les imperfections du cadre institutionnel actuel. Une première indication de ces priorités est mentionnée dans le chapitre "Priorités" qui suit;

- elle veillera à ce que l'opportunité offerte par le traité d'Amsterdam ne soit pas gâchée. À ce titre, la Commission met en garde contre une attitude qui irait à l'encontre de l'esprit de ce nouveau traité. Concrètement, elle veillera à ce que cet esprit soit respecté, y compris quant à l'équilibre institutionnel en ce qui concerne tant la période de transition pour les travaux en cours que l'intégration de l'acquis de Schengen. C'est l'objet de la section qui suit.

La transition vers le nouveau traité

Quatre questions transitoires doivent être traitées.

- *L'acquis de Schengen*, dont la répartition entre les futurs "premier" et "troisième" piliers aura des conséquences significatives pour les travaux réalisés dans ce domaine: il est possible que, à défaut d'accord sur une telle répartition, la solution de secours prévue dans le protocole du traité d'Amsterdam intégrant l'acquis de Schengen et considérant la totalité de l'acquis de Schengen comme des actes fondés sur le futur titre VI soit appliquée. Une telle issue ne serait pas acceptable pour la Commission, et des mesures correctrices devraient être prises au fil du temps en adoptant les instruments communautaires appropriés afin de reprendre les parties de l'acquis de Schengen qui relèvent du futur "premier" pilier.

- *"Travaux en cours"*: le Conseil examine actuellement un certain nombre de projets d'instruments qui ont été présentés avant la signature du traité d'Amsterdam et pourraient faire l'objet d'un accord au sein du Conseil avant l'entrée en vigueur du traité. La Commission continuera de soutenir les efforts déjà déployés en vue d'introduire les formulations appropriées du traité d'Amsterdam. Toutefois, si ces efforts devaient échouer, il serait à l'évidence nécessaire de procéder au remplacement de ces projets et de présenter des textes fondés sur le traité d'Amsterdam immédiatement après l'entrée en vigueur du traité.

- *Initiatives de la Commission examinées actuellement par le Conseil*: ces initiatives, parmi lesquelles la proposition de convention sur l'admission et la proposition d'action commune concernant la protection temporaire sont les plus importants, sont fondées sur le traité de Maastricht. Il est peu probable qu'elles soient adoptées avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Comme la Commission l'a déjà indiqué, de nouveaux textes seront élaborés afin d'être immédiatement proposés après l'entrée en vigueur du traité. Les mêmes observations s'appliquent à toute nouvelle initiative prise par la Commission d'ici à l'entrée en vigueur du traité.

- *L'acquis existant du troisième pilier* tel qu'il est transmis aux pays candidats et dont une partie est même antérieure au traité de Maastricht, notamment la convention de Dublin: en ce qui concerne ces instruments, il sera nécessaire d'examiner si des versions conformes au traité d'Amsterdam sont nécessaires et, si oui, suivant quel calendrier. Outre les améliorations de fond à lui apporter, ces instruments devront au moins être reformulés en termes d'implication des institutions de l'Union.

Les priorités

La Commission entend joindre ses efforts à ceux des autres institutions de l'Union et des États membres pour rendre plus tangible, dans la vie quotidienne des citoyens, cet espace de liberté, de sécurité et de justice. Son action sera guidée par les priorités explicitées dans les sections présentées ci-après.

Il importe de garder à l'esprit qu'une des caractéristiques de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures est qu'elle repose au moins autant sur des arrangements opérationnels que sur des instruments législatifs. À cet égard, une responsabilité importante incombe aux États membres et à leurs autorités compétentes. Par ailleurs, dans ces domaines également, la Commission s'inspirera des lignes directrices générales dont elle s'est dotée pour sa politique législative, notamment en procédant aux

consultations qui précèdent son initiative.

Il faut également ne pas perdre de vue qu'il existe un lien important avec le processus d'élargissement, et notamment avec la stratégie de préadhésion. Les pays candidats savent très bien que les domaines de la justice et des affaires intérieures revêtiront une importance particulière pour leur adhésion. Toutefois, la nature de l'acquis JAI est différente de celle du reste de l'acquis de l'Union. Beaucoup reste encore à faire, et l'acquis se développera dès lors constamment durant les années de préadhésion. L'Union se doit à elle-même et aux pays candidats de développer cet acquis aussi rapidement et aussi concrètement que possible afin de mettre en place un cadre précis et complet. La Commission doit également garantir l'utilisation optimale de l'assistance que l'Union peut mettre à la disposition des pays candidats.

Un espace de liberté

Un concept large de liberté

Le concept large inscrit dans le traité d'Amsterdam vise à donner au terme "liberté" un sens qui va au-delà de la libre circulation des personnes entre les États membres. C'est aussi la liberté de vivre dans un environnement où la loi est respectée, en sachant que les autorités publiques, séparément ou ensemble (au niveau national, à celui de l'Union et au-delà), mettent toutes leurs compétences au service de la poursuite de la répression de ceux qui cherchent à nier cette liberté ou à en abuser. Cette conception de la liberté s'étend également à tout l'éventail des droits fondamentaux de l'homme, y compris la protection contre toutes les formes de discrimination.

Une autre liberté fondamentale qui mérite une attention particulière dans notre société moderne, caractérisée notamment par une croissance des échanges d'informations, est celle du droit au respect de la vie privée, et en particulier à la protection des données à caractère personnel. Cela est particulièrement vrai lorsque des réseaux d'échanges de données sont mis en place à l'appui du développement de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale. La Commission prendra les initiatives nécessaires permettant d'assurer une protection adéquate des données à caractère personnel échangées dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

L'acquis de Schengen

L'objectif de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures a été jusqu'ici étroitement lié à la libre circulation des personnes. Il a eu pour effet de concentrer les efforts sur des mesures destinées à compenser la perte des contrôles aux frontières internes, et un certain nombre d'instruments utiles et importants ont été adoptés.

L'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union aura pour effet de doter cette dernière d'un socle pour le développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le cadre de l'Union, ce qui représentera un véritable saut qualitatif.

Il faut maintenant assurer en toute transparence à la fois la gestion et le contrôle du bon fonctionnement de cet espace sans frontières, ainsi que son développement futur. La Commission y contribuera notamment en tenant compte de l'expertise dont elle-même et les États membres concernés disposent: pour certains aspects tels que la politique des visas, la Commission dispose dès à présent de l'expertise requise; pour d'autres domaines tels que les aspects techniques du SIS, elle compte développer son expertise à partir de celle des États membres.

Politiques d'immigration et d'asile

En ce qui concerne les priorités futures, des considérations différentes doivent s'appliquer à la politique d'immigration, d'une part, et à la politique d'asile, d'autre part. Les travaux dans ces domaines seront essentiellement déterminés par le fait que le nouveau traité prévoit l'obligation d'agir au cours des cinq années qui suivent l'entrée en vigueur dans une large gamme de domaines liés à l'immigration et à l'asile,

tant le fond que la procédure étant concernés. Une somme impressionnante de travaux ont déjà été effectués. Toutefois, les instruments adoptés jusqu'à présent souffrent de deux faiblesses: ils sont fréquemment fondés sur des actes n'ayant pas d'effets juridiquement contraignants tels que des résolutions ou des recommandations, et ils ne comportent pas de mécanismes adéquats de suivi. L'engagement pris dans le traité d'Amsterdam d'utiliser des instruments communautaires à l'avenir fournit la possibilité de corriger ces faiblesses.

En ce qui concerne *l'immigration*, les États membres sont tous soumis à des pressions migratoires provenant de sources nombreuses - et souvent nouvelles -, auxquelles ils doivent répondre en trouvant un équilibre entre des considérations économiques et des considérations humanitaires, tout en se conformant à la législation communautaire et à d'importants accords internationaux. Cela est particulièrement vrai pour le regroupement familial qui constitue la catégorie la plus importante d'immigration toujours admise dans l'Union. La suppression des contrôles aux frontières intérieures et la notion de frontières extérieures communes rendent plus désirables pour l'Union le développement d'approches plus semblables et d'une coopération plus étroite dans le domaine de la politique d'immigration. Dans ce contexte, une importante priorité sera la lutte contre le trafic d'êtres humains.

Dans le cas de *l'asile*, la convention de Genève de 1951 constitue la base commune sur laquelle le régime du réfugié européen repose. Le Conseil est déjà convenu d'orientations communes pour l'interprétation de la définition de réfugié donnée dans cette convention; mais d'autres mesures doivent être prises. Il est urgent de compléter la convention de Genève par des instruments permettant de relever les défis actuels en matière d'asile, et notamment de faire face à des situations d'afflux en masse de personnes cherchant une protection internationale. Lorsqu'un conflit dans une région en crise devient plus aigu, le nombre de personnes fuyant cette région et arrivant dans l'Union pour y chercher une protection peut être tel que l'application des procédures normales d'asile devient rapidement impossible. En outre, certaines de ces personnes peuvent nécessiter une protection internationale sans pouvoir bénéficier de la convention de Genève. C'est pourquoi la Commission attache une grande importance à l'adoption d'un mécanisme accordant une protection temporaire et permettant ainsi à l'Union de répondre de façon adéquate et rapide à des situations d'afflux massifs.

Ce mécanisme doit être accompagné d'un mécanisme de solidarité pour assister les États membres qui sont le plus affectés par une situation particulière. Outre des situations d'afflux massifs, l'Union doit élaborer des normes minimales pour les procédures d'asile ainsi que des formes subsidiaires de protection pour les personnes dont la situation individuelle montre la nécessité d'une protection, bien qu'elles ne soient pas des réfugiés au sens de la convention de Genève.

Intégration des ressortissants de pays tiers

Un concept large de liberté ne peut être réservé exclusivement aux citoyens de l'Union européenne. Il doit également inclure les ressortissants de pays tiers, dont le nombre dépasse les 10 millions, qui vivent légalement et en permanence dans nos États membres.

Jusqu'ici, les efforts dans ce domaine n'ont pas été accomplis de manière généralisée et systématique, mais restent plutôt limités à des mesures spécifiques (par exemple la coordination des systèmes de sécurité sociale). L'Union européenne doit définir une position commune précisant dans quelle mesure les ressortissants de pays tiers et les citoyens de l'Union européenne devraient être traités de manière égale. De même, la réflexion doit se poursuivre en ce qui concerne la distinction à opérer entre les ressortissants de pays tiers arrivés récemment et ceux qui vivent depuis longtemps dans des États membres sur une base permanente.

Un espace de sécurité

Les avantages qu'offre un espace de liberté ne seraient rien si les personnes qui en bénéficient ne vivent pas dans un espace où elles se sentent en sécurité.

À l'évidence, l'objectif convenu dans le nouveau traité n'est pas de créer un espace de sécurité européen qui consisterait dans un territoire commun où des procédures uniformes de détection et d'investigation seraient applicables à tous les services répressifs chargés en Europe des questions de sécurité. Les nouvelles dispositions ne touchent pas non plus aux responsabilités qui incombent aux États membres de faire respecter la loi et l'ordre et de garantir la sécurité intérieure.

Le traité d'Amsterdam fournit plutôt un cadre institutionnel pour mettre en oeuvre une action commune aux États membres dans les domaines indissociables de la coopération policière et judiciaire en matière criminelle. L'objectif déclaré est de prévenir et de combattre au niveau approprié la criminalité "organisée ou autre, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre les enfants, le trafic de drogues, le trafic d'armes, la corruption et la fraude".

La Commission, quant à elle, a l'intention d'user de manière réaliste de son nouveau droit de coinitiative prévu par le traité d'Amsterdam dans le domaine répressif, en reconnaissant la primauté du rôle des États membres. Comme première mesure, et en se fondant sur l'expérience de l'approche transpiliers du plan d'action contre le crime organisé, elle étudiera la possibilité d'étendre, le cas échéant, la portée d'initiatives dans le cadre communautaire pour englober des propositions liées au domaine répressif. Ce faisant, la défense des intérêts de l'Union sera renforcée, quel que soit le "pilier" dont ils relèvent (par exemple la protection des intérêts financiers de la CE ou la protection de l'environnement).

Europol

Le nouveau traité reconnaît le rôle essentiel et central qu'Europol aura à jouer, en exigeant qu'un certain nombre de mesures spécifiques soient adoptées dans les cinq ans qui suivent son entrée en vigueur. Le nouveau traité prévoit en particulier une coopération renforcée et des tâches plus opérationnelles pour Europol. Il est dès lors important de commencer les travaux de mise en oeuvre de ces mesures dès que possible, maintenant que la convention Europol a été enfin ratifiée par tous les États membres, de façon qu'Europol puisse jouer pleinement son nouveau rôle d'outil indispensable de coopération européenne. Ces développements devraient se fonder sur l'"acquis" de l'unité "Drogues" Europol qui, en tant que précurseur d'Europol, a acquis une expérience dans des domaines tels que l'échange d'informations, le support technique opérationnel, les analyses de la menace et les rapports de situation.

Criminalité organisée

La criminalité organisée constitue une menace majeure et croissante. Ce phénomène s'est développé au niveau international à une vitesse alarmante, pour ce qui est tant de sa composition que de sa portée. Non seulement un certain nombre de groupes criminels organisés étrangers mettent en place des structures dans les pays de l'Union européenne, mais encore la coopération transfrontalière entre ces groupes et des groupes criminels sévissant à l'intérieur des États membres augmente aussi.

La réponse de l'Union à ce défi est contenue dans le plan d'action destiné à combattre le crime organisé, approuvé par le Conseil européen d'Amsterdam, qui prévoit une approche intégrée à chaque stade, de la prévention à la répression et aux poursuites.

D'importants progrès ont déjà été réalisés, comme le Conseil européen de Cardiff l'a reconnu. Parallèlement aux progrès réalisés dans le domaine judiciaire, la coopération au niveau de l'Union européenne a permis la mise en place de réseaux européens entre les autorités répressives opérationnelles des États membres, en leur permettant de mener des opérations de surveillance communes, de renforcer l'expertise et la formation spécialisée dans un certain nombre de domaines tels que les drogues, le blanchiment de l'argent, le terrorisme, les véhicules volés, le hooliganisme, la criminalité liée aux nouvelles technologies et la violence urbaine.

Drogues

Les drogues méritent une mention particulière. Elles constituent une menace pour la sécurité collective et

individuelle sous de multiples formes, souvent mais pas toujours liées à la criminalité organisée. C'est un domaine dans lequel l'Europe a joué un rôle caractéristique et influent en insistant sur une politique globale fondée sur la responsabilité partagée entre pays consommateurs et pays producteurs. Dans ce cadre global, toutefois, il est clair qu'un facteur essentiel sera la mobilisation de toutes les forces que les différents services répressifs peuvent apporter collectivement en pesant de tout leur poids sur les trafiquants et les organisations criminelles qui se cachent derrière.

Le traité d'Amsterdam renforcera encore la capacité de la Commission d'apporter sa contribution à la lutte de l'Union contre les drogues, également dans des domaines où elle n'avait auparavant pas de droit formel d'initiative. L'élaboration du plan d'action de l'Union contre les drogues pour la période 2000-2005 sera la priorité de l'année prochaine.

Un espace de justice

Les systèmes judiciaires au sein de l'Union européenne se sont développés progressivement au cours d'une très longue période. Un système judiciaire indépendant et efficace est un élément essentiel de l'État de droit qui fait partie de nos traditions communes.

Comme l'évolution n'a pas été la même dans tous les États membres, il n'est guère surprenant que les systèmes judiciaires présentent des différences importantes tant sur le fond que sur les procédures. Force est de constater que les obstacles et difficultés qui en résultent sont difficilement compréhensibles pour les personnes résidant dans l'Union, a fortiori lorsqu'elles sont censées pouvoir se déplacer librement et développer leur vie privée dans un espace sans frontières intérieures, espace qui se veut désormais de liberté, de sécurité et de justice. Cela vaut également pour les entreprises opérant au sein d'un marché unique.

Le nouvel élan donné par le traité d'Amsterdam et les instruments qu'il a introduits donnent l'occasion d'examiner ce que l'espace de "justice" devrait chercher à réaliser. L'ambition est de donner aux citoyens un sentiment commun de justice dans toute l'Union. La justice doit être considérée comme facilitant la vie quotidienne des personnes et demandant des comptes à ceux qui menacent la liberté et la sécurité des individus et de la société. Cela implique l'accès à la justice et une pleine coopération judiciaire entre les États membres. Ce que le traité d'Amsterdam fournit est un cadre conceptuel et institutionnel pour garantir que ces valeurs sont défendues dans toute l'Union; c'est-à-dire le contexte dans lequel une politique globale de l'Union dans l'administration de la justice peut être développée.

Dans le cadre de la consolidation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, la notion d'ordre public apparaît comme un dénominateur commun au sein d'une société démocratique et d'un État de droit. Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, ce concept, jusqu'à présent principalement déterminé par chacun des États membres, devra aussi être apprécié à l'aune du nouvel espace européen. Indépendamment des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public, il conviendra de dégager progressivement les contours d'un "ordre public européen" fondé sur une évaluation des intérêts fondamentaux qui leur sont communs.

La coopération judiciaire civile

Le renforcement de la coopération judiciaire civile, dont le développement trop lent a souvent été regretté, représente une étape fondamentale dans la création d'un espace judiciaire européen au bénéfice tangible du citoyen de l'Union. Les citoyens qui respectent la loi ont en effet un droit d'attendre de l'Union qu'elle simplifie et facilite leur environnement judiciaire. À cet égard, des principes tels que la sécurité juridique et l'égalité d'accès à la justice devraient être un objectif essentiel, ce qui implique une identification facile de la juridiction compétente, une indication claire du droit applicable, l'existence de jugements rapides et équitables ainsi que des procédures efficaces d'exécution.

La coopération judiciaire pénale

Il est nécessaire de porter la coopération judiciaire pénale au niveau atteint par la coopération policière.

Quelle que soit son efficacité, cette coopération judiciaire trouve aujourd'hui ses limites face à des phénomènes tels que la criminalité organisée, à défaut de rapprochement des législations et de facilitation des procédures.

Concrètement, cela signifie avant tout que les comportements criminels doivent être abordés de la même façon dans toute l'Union: terrorisme, corruption, traite d'êtres humains et crime organisé devraient faire l'objet de mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et devraient être poursuivis avec la même vigueur où que ce soit. Si une conduite criminelle grave reçoit une réponse équivalente et que les garanties procédurales sont comparables, celles-ci posent la problématique des possibilités d'améliorer la coordination des poursuites là où une meilleure efficacité peut être conciliée avec le respect des droits individuels. Cela vaut notamment pour les domaines dans lesquels l'Union a déjà développé des politiques communes et pour les domaines où les aspects transfrontaliers sont importants, tels que les crimes dans le domaine de l'environnement et les crimes *high tech*, la corruption et la fraude, le blanchiment d'argent, etc. En toute hypothèse, le renforcement des compétences d'Europol devra aller de pair avec le développement d'une fonction judiciaire au niveau de l'Union.

Les procédures

Les procédures devraient offrir pratiquement les mêmes garanties, de façon que les traitements ne soient pas inégaux d'une juridiction à l'autre. Les règles peuvent être différentes sous réserve qu'elles soient équivalentes. Cela couvrirait en particulier les questions concernant les droits de la défense où des principes communs et des codes de bonne pratique devraient être développés (par exemple interprétation, obtention des preuves...), mais pourrait aussi être étendu aux personnes participant aux procédures à un autre titre (témoin, victime, expert...). En outre, dans les domaines criminels, les règles de procédure ne devraient pas se limiter aux procès conduisant à une condamnation possible, mais être aussi applicables à l'exécution d'une décision, y compris, par exemple, la confiscation d'avoirs, la libération anticipée ou conditionnelle et la réintégration.

Litiges transfrontaliers

Les difficultés auxquelles les citoyens sont inévitablement confrontés dans les litiges transfrontaliers, que ce soit au civil ou au pénal, devraient être neutralisées dans toute la mesure du possible. Cela implique, par exemple, une communication simplifiée des documents et des informations, l'utilisation de formulaires multilingues, la mise en place de mécanismes ou de réseaux pour assister et conseiller dans les affaires transnationales et même une compensation financière pour les frais supplémentaires entraînés dans de tels cas.

Conclusion

En donnant un mandat au Conseil et à la Commission, le Conseil européen de Cardiff a démontré toute l'importance qu'il attache à ce que soient pleinement saisies les opportunités offertes par le traité d'Amsterdam dans un domaine crucial pour l'Union, ses États membres et leurs citoyens. Les chefs d'État ou de gouvernement, ont exprimé la volonté que soient ainsi abordées, sans attendre, un certain nombre de questions complexes et, pour certaines, sensibles mais inéluctables pour l'avenir de l'Union.

La Commission voit la conception et la mise en oeuvre de ce plan d'action comme un effort conjoint avec le Conseil. Elle considère également que devrait y être associé le Parlement européen, dont le rôle se trouvera heureusement renforcé dans le nouveau dispositif institutionnel. Elle estime aussi qu'un dialogue avec la société civile concernée est indispensable. La présente communication, par laquelle la Commission a souhaité préciser d'emblée son approche, constitue une contribution préliminaire au dialogue qui devrait s'instaurer au cours des prochains mois. Elle sera ultérieurement amplifiée, en particulier en ce qui concerne l'identification précise des actions à entreprendre par priorité pour concrétiser ces premières réflexions.

En présentant ses idées, la Commission est particulièrement consciente de la nécessité, notamment aussi longtemps que le droit d'initiative devrait être partagé entre elle et les États membres, d'une coordination

avec le Conseil en ce qui concerne la préparation du plan d'action demandé à Cardiff. Pour ce qui est de l'exercice de son propre droit d'initiative, elle propose d'appliquer la liste de critères cités ci-après:

- 1) rendre compatible avec le nouveau traité les propositions déjà sur la table, mais non adoptées avant Amsterdam;
- 2) assurer la cohérence avec les instruments déjà en vigueur, en proposant des initiatives visant à développer et/ou à compléter l'acquis existant (par exemple dans le domaine des visas);
- 3) utiliser au mieux l'expertise actuelle de la Commission, en attendant de développer une expertise des domaines où la Commission n'avait pas de compétence formelle;
- 4) vérifier dans quelle mesure il convient d'élaborer un volet de "law enforcement" pour les politiques communautaires existantes;
- 5) assurer dans l'ensemble des domaines d'action l'équilibre entre la liberté, d'une part, et la sécurité et la justice, d'autre part.