

"L'esprit et les ambitions de Tampere" dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne

Légende: En novembre-décembre 1999, Charles Elsen, directeur général au secrétariat du Conseil de l'Union européenne, analyse dans le périodique Revue du Marché commun et de l'Union européenne les enjeux de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures dans l'Union européenne.

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Novembre-Décembre 1999, n° 433. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"l_esprit_et_les_ambitions_de_tampere"_dans_revue_du_marche_commun_et_de_l_union_europeenne-fr-a3f55e00-5da4-4c85-b6d0-ca1f15586e6f.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 18/09/2012

L'esprit et les ambitions de Tampere

Une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures ?

PAR CHARLES ELSÉN (*)

Directeur général au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

I. – Historique

1. Pour ceux qui, au fil des années, suivent les travaux dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures, le Conseil européen de Tampere apparaît comme l'aboutissement d'un long parcours. Ils se souviennent de la période précédant le traité de Maastricht - en gros, les années de 1975 à 1993 - où une coopération sectorielle s'est développée dans des organismes et groupes tels que le groupe Pompidou et le CELAD pour les drogues, le groupe TREVI pour la lutte contre le terrorisme, la Coopération Politique européenne (CPE) pour la coopération judiciaire et le « groupe *ad hoc* Immigration » pour les questions d'asile et d'immigration.
2. La création du groupe des Coordonneurs Libre Circulation des Personnes - décidée par le Sommet de Rhodes - préfigurait la coopération instaurée par le traité d'Amsterdam dans le troisième pilier (titre VI du TUE).
3. Si le traité d'Amsterdam a permis de réaliser des avancées importantes concernant le domaine de la Justice et des Affaires intérieures (en transférant une partie des domaines dans le premier pilier, en renforçant le contrôle parlementaire et judiciaire pour l'ensemble des matières visées, et en réalisant l'intégration de Schengen) il n'en reste pas moins que ces améliorations n'étaient pas ressenties par le citoyen comme constituant un véritable progrès.

Le traité d'Amsterdam lui-même est certes précis et clair - en indiquant parfois dans le détail les objectifs et les actions, et les délais dans lesquels ils doivent être réalisés - et le plan d'action adopté à Vienne fin 98 contient un calendrier détaillé de toutes les mesures à réaliser, mais il fallait un engagement au plus haut niveau politique pour confirmer ces engagements.

4. Si le Sommet de Tampere apparaît dès lors d'une certaine façon comme un aboutissement, il doit toutefois essentiellement être vu comme un point de départ sur la route qui mène vers l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, même si cette route paraît jalonnée de difficultés.

II. – Les préparatifs de Tampere

5. Ce sommet - le deuxième sommet « thématique » après le sommet sur l'emploi en 1997 sous présidence luxembourgeoise - n'était pas sans risque. On pouvait craindre que tout ait été dit sur la question (dans le traité d'Amsterdam et dans le plan d'action de Vienne). Certains redoutaient le fait que ce sommet se déroule sans la présence des ministres du ressort, d'autres craignaient qu'il soit difficile d'arriver à des résultats en présence des réserves de l'une ou l'autre délégation sur l'un des trois grands chapitres du débat, d'autres craignaient qu'il soit difficile d'éviter une « shopping list » de thèmes, répétant ainsi le schéma du plan d'action de Vienne. Il fallait par ailleurs trouver l'équilibre entre un message politique d'un côté et un message très clair pour le citoyen européen, consistant à lui expliquer que l'objectif n'était pas de construire une Europe bureaucratique mais une Europe pour le citoyen, qui tiendrait compte de ses problèmes et de ses aspirations en matière de liberté, de sécurité et de justice.

Il fallait encore trouver un équilibre entre des objectifs politiques plus généraux et des actions concrètes, bien visibles et réalisables.

6. La présidence finlandaise a préparé ce sommet de façon systématique et méticuleuse. Déjà sous présidence allemande et en étroite coopération avec celle-ci, les services des Premiers ministres avaient été sensibilisés dans les différentes capitales. Plus tard, et à plusieurs reprises, les ministres JAI avaient

l'occasion de se prononcer sur l'ensemble des thèmes qui avaient aussi été inscrits à l'ordre du jour des différents comités relevant de la coopération JAI (comité de l'article 36, comité stratégique Asile/Migration, comité Droit civil). Des contacts avec le Parlement européen ont eu lieu notamment dans le cadre de la conférence interparlementaire qui s'est tenue fin mars 1999. De nombreuses organisations non gouvernementales ont pu exposer leur point de vue, soit lors de rencontres avec la présidence, soit par écrit. Par ailleurs, pratiquement tous les États membres ont fait parvenir des prises de position, parfois communes (par exemple, position franco-germano-britannique ou position Benelux).

7. Enfin, le président Paavo Lipponen a effectué dans la quinzaine précédant le sommet un « tour des capitales » qui lui a permis de clarifier certains points et aussi d'indiquer à ses collègues les ambitions que la présidence finlandaise entendait afficher lors de cette réunion.

III. - L'esprit de Tampere

8. « 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... ». Dès le début des conclusions, le ton est ainsi donné : la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures sera désormais une priorité et le restera.

9. Tout au long des conclusions, nous retrouvons ce souci. Le Conseil européen déclare solennellement qu'il « entend placer cet objectif en tête de l'agenda politique et l'y maintenir ». Comme pour rappeler cette ambition, il fixe pour nombre d'objectifs précis des dates pour leur réalisation. En plus, il fixe un rendez-vous général d'ici deux ans, en décembre 2001 où il tiendra un vaste débat pour évaluer les progrès accomplis.

10. En attendant, le Conseil européen n'entend pas relâcher sa pression : il examinera régulièrement les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures nécessaires et le respect des différentes échéances fixées par le traité d'Amsterdam, par le plan d'action de Vienne et par les conclusions de Tampere.

11. Comme pour renforcer l'ensemble de ses engagements, le Conseil a invité la Commission à présenter une proposition de tableau de bord (*scoreboard*) à cette fin. L'idée est reprise de la réalisation du Marché intérieur : à l'époque, un tel tableau de bord définissant la réalisation de plus de 300 mesures avait fait ses preuves. La tâche, cette fois-ci, paraît un peu plus complexe alors que la Commission ne détient pas seule le droit d'initiative dans les matières JAI - même dans celles transférées au premier pilier - mais qu'elle le partage, au moins jusqu'en mai 2004, avec les États membres (art. 67 TCE). Il est donc tout à fait possible - et même probable - que les États membres prennent l'initiative d'actions dans les domaines qui leur paraissent prioritaires. En raison de l'immensité de la tâche - une évaluation sommaire mène à la conclusion qu'il y a une soixantaine de mandats découlant des conclusions de Tampere - un partage du fardeau entre la Commission d'une part et les États membres d'autre part semble même s'imposer.

12. Mais l'« esprit » de Tampere ne se résume pas au souci de réserver à la création de l'espace de liberté, sécurité et justice un rang prioritaire dans l'ensemble des activités de l'Union. Il se manifeste surtout par le souci d'avoir constamment en vue l'intérêt du citoyen. La liberté, la sécurité et la justice ne sont pas des concepts abstraits, mais des concepts dont le contenu doit améliorer la situation du citoyen européen - y compris du demandeur d'asile ou du ressortissant d'un pays tiers légalement établi - dans sa vie de tous les jours. Les exemples de cette approche sont nombreux. Ainsi, dans le domaine de l'asile et de l'immigration, le respect de la convention de Genève sur les réfugiés est-il réaffirmé sans restriction et les droits des ressortissants de pays tiers légalement établis sont redéfinis. Dans le domaine de la justice, les mesures tendant à faciliter l'accès au système judiciaire d'un autre Etat membre sont définies avec précision (guide de l'utilisation, système d'information, aide juridique pour les litiges transfrontaliers, souci de simplifier le règlement des litiges transfrontaliers de faible importance ainsi que des créances alimentaires). Enfin, dans le domaine de la lutte contre la criminalité, même si le sommet a - à juste titre - traité en priorité de la criminalité organisée et des moyens pour la combattre (renforcement d'Europol, création d'Eurojust, définition d'un ensemble de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent), il n'a pas oublié le citoyen

européen et ses préoccupations à la criminalité au quotidien : criminalité des jeunes, insécurité dans les ensembles urbains, criminalité liée à l'abus de drogues.

Certes, et en vertu du principe de subsidiarité, beaucoup de ces mesures relèvent principalement de la compétence des Etats membres mais des possibilités réelles de coopération au niveau de l'Union existent et devront être explorées.

IV. - Les ambitions de Tampere

13. Lors de la récente réunion du Conseil (Justice et Affaires intérieures) le 29 octobre 1999 à Luxembourg, les ministres ont non seulement tenu un débat public sur les résultats de Tampere, mais ont également pris en main le suivi de ce sommet. Désormais, il s'agit de réaliser, les unes après les autres, les ambitions de Tampere. Ce sommet a posé des jalons (« milestones ») dans les différents secteurs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

14. Certains sont définis avec précision et ne devraient pas soulever de grands problèmes quant à leur mise en œuvre. Un exemple de cette catégorie est la création d'une école de police européenne. De même le sommet appelle-t-il à la conclusion urgente d'instruments en cours de négociation, tels le règlement Eurodac, ou la ratification de conventions signées mais non encore entrées en vigueur comme les conventions en matière d'extradition.

15. D'autres mesures précisent les idées contenues dans le traité d'Amsterdam. Il en est ainsi des mesures relatives à Europol concernant par exemple la participation active [« à titre d'appui »] à des équipes d'enquête conjointes ou l'habilitation donnée à Europol de demander à certains États membres d'engager, de mener ou de coordonner des enquêtes et de créer des équipes communes pouvant agir dans plusieurs États membres [art. 30 TUE]. Cette réaffirmation du rôle d'Europol a amené le Conseil européen à demander aussi qu'Europol soit doté de moyens supplémentaires. Ceci paraît particulièrement nécessaire en relation avec la décision d'étendre les compétences d'Europol au blanchiment d'argent en général et non seulement au blanchiment lié à certaines activités criminelles; cette dernière mesure nécessitera d'ailleurs une modification de la convention Europol.

16. Deux mesures paraissent particulièrement intéressantes pour rattacher le domaine Europol à l'ensemble des nécessités de la coopération policière et judiciaire. L'une est constituée par la réunion périodique des chefs de corps opérationnels de la Police des États membres pour analyser, ensemble avec les responsables Europol, à partir des connaissances acquises en commun, les stratégies à développer sur le plan national pour faire face aux orientations et développements nouveaux des organisations criminelles et de leurs activités.

L'autre est la création d'Eurojust, qui doit réunir en un lieu fixe (et de préférence à proximité d'Europol) une équipe de procureurs et de magistrats (un par État membre) dont la mission consiste à aider les enquêteurs d'Europol dans la coordination de leurs opérations judiciaires nécessaires grâce aux contacts que chaque magistrat entretient avec ses autorités judiciaires. Eurojust est davantage qu'un réseau et pourrait devenir à plus long terme un organisme plus performant lorsque ses différents membres auront été habilités - chacun selon son droit national - à prendre les décisions judiciaires requises (mandats d'arrêt ou de perquisition par exemple). À la fin de ce processus, Eurojust pourrait constituer l'embryon d'un parquet européen.

17. Si la coopération policière dispose, grâce à Europol, d'une enceinte puissante, la situation en ce qui concerne l'espace judiciaire européen apparaît plus précaire.

Certes, il existe une foule d'instruments juridiques élaborés soit dans le cadre de l'Union européenne, soit dans celui du Conseil de l'Europe ou encore de la conférence de La Haye de droit international privé, mais la situation actuelle n'est satisfaisante ni pour le juge ni pour le citoyen.

18. Après avoir consacré un chapitre à définir les critères et les actions requises pour garantir au citoyen un meilleur accès à la justice, le sommet s'est efforcé de trouver une solution aux situations de plus en plus

nombreuses et complexes résultant de législations divergentes, que ce soit dans le domaine civil ou dans le domaine pénal.

Deux voies différentes permettent la création d'un espace judiciaire : l'une est celle de l'harmonisation des législations, l'autre celle de la reconnaissance des décisions judiciaires rendues dans un autre État membre. La voie de l'harmonisation est suggérée par le traité d'Amsterdam : l'article 31^e TUE requiert l'adoption progressive des mesures instituant 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 drogues.

Le paragraphe 48 des conclusions de Tampere s'engage dans la même voie en définissant un nombre limité d'infractions pour lesquelles un accord sur les définitions, les incriminations et les sanctions est jugé prioritaire.

19. De même, le chapitre VII des conclusions, intitulé « convergence accrue dans le domaine du droit civil » (paragraphe 38 et 39) contient-il une invitation à élaborer de nouvelles dispositions de droit procédural dans les affaires transfrontalières et à effectuer une étude générale sur la nécessité de rapprocher les législations des États membres en matière civile aux fins d'éliminer les obstacles au bon fonctionnement des procédures civiles.

20. Mais ceux qui plaident en faveur d'une reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires plutôt qu'en faveur d'une harmonisation ont aussi des arguments à faire valoir, et notamment celui que l'harmonisation des législations est un exercice de très longue haleine et que le citoyen attend des solutions rapides aux problèmes journaliers qu'il rencontre en matière de jugements portant par exemple sur le droit de la famille ou les litiges portant sur des demandes de faible importance. Le Conseil européen a dès lors approuvé le principe de la reconnaissance mutuelle qui, selon lui, devrait devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale (point 33 des conclusions). Plus concrètement en matière civile, la Commission est invitée 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 étrangère. Sous cette formule un peu ambiguë se profile l'idée d'un titre exécutoire européen (point 34 des conclusions). Les paragraphes suivants insistent sur la nécessité de faciliter par tous les moyens l'extradition et de prévoir des dispositions permettant de reconnaître les éléments de preuve légalement recueillis dans un autre État. On notera en passant que les conclusions ne font pas de référence au principe de la double incrimination.

21. Quant au domaine de l'asile et de l'immigration, les conclusions de Tampere, suivant en cela les dispositions très détaillées du traité d'Amsterdam [art. 61 à 63 TCE] énumèrent un dispositif complet de mesures qui concernent les demandeurs d'asile pour lesquels un système à deux niveaux est préconisé commençant par des normes communes pour la procédure, des conditions minimales d'accueil et le rapprochement des règles sur la reconnaissance et le statut du réfugié (par. 14 des conclusions). Ce système doit très rapidement être suppléé par une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour lesquels la Commission doit présenter une contribution dans un délai d'un an (par. 15). La lecture combinée de ces articles permet de conclure que cette matière requiert une action immédiate.

22. Concernant la protection temporaire, certains ont pu regretter que l'idée d'un « burden sharing » accompagnée d'un fonds communautaire ait été abandonnée; mais le principe de solidarité entre les États membres en conjonction avec l'idée d'étudier les possibilités de créer une réserve financière destinée à régler les situations de protection temporaire pourrait indiquer une voie de solution à ce problème difficile.

23. Les conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers de même qu'une politique d'intégration plus soutenue figurent en bonne place dans les conclusions qui rappellent également la nécessité de continuer la lutte contre le racisme et la xénophobie et à mettre en œuvre les dispositions de l'article 13 du traité CE.

24. Quant à la gestion des flux migratoires, le Conseil européen se montre préoccupé par les proportions prises par le trafic d'êtres humains par des filières organisées. Les mesures proposées (cf. points 22 à 27 des

conclusions) contiennent des dispositions très pratiques telles que campagnes d'information dans les pays d'origine et de transit, lutte en commun contre le trafic d'êtres humains via des législations nationales renforcées et une action plus soutenue d'Europol, utilisation des accords de réadmission pour le retour des illégaux.

25. Le Conseil européen a par ailleurs souligné plusieurs aspects de la dimension extérieure de la coopération dans les domaines JAI.

L'approche horizontale consistant à traiter les problèmes de l'immigration et de l'asile non pas comme des phénomènes isolés, mais à les placer dans le contexte d'une approche multidisciplinaire visant notamment à combattre, dans les pays d'origine, les causes de l'immigration est soulignée; les résultats du groupe de haut niveau Asile et Migration ont été appréciés et le groupe a été invité à continuer ses travaux.

L'aspect « élargissement » paraît à plusieurs endroits des conclusions et le Conseil européen suggère d'inclure les pays candidats dans certains types de coopération (coopération aux frontières, école européenne de police, etc.).

Plus généralement, la dimension « extérieure » des travaux dans le domaine JAI est mise en évidence (paragraphe 59 à 62). Désormais, les stratégies communes et les accords - communautaires ou basés sur l'article 38 TUE - doivent comprendre les aspects liés au domaine Justice et Affaires intérieures.

V. – Conclusions

26. Les chefs d'État et de Gouvernement ont donné une impulsion très forte aux travaux en cours dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures. En ouvrant ainsi le dernier grand chantier du siècle qui s'achève, ils ont montré la voie pour réaliser à l'attention des citoyens européens un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Il faut espérer que l'esprit de Tampere continuera à inspirer ceux qui ont pour mission, à tous les niveaux, au cours des années à venir, de contribuer à transformer ces ambitions en réalité.

(*) Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur et non l'institution à laquelle il appartient.