

L'ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE

DANS LE PROJET DE TRAITE-CONSTITUTIONNEL DE LA CONVENTION

par **Jean-Louis QUERMONNE**
Professeur émérite des Universités

En présentant le projet de Traité constitutionnel au Conseil européen de Thessalonique, le président Giscard d'Estaing a déclaré que « ce projet dispose de deux éléments sur lesquels se fonde la vie commune des peuples = la monnaie et la justice ».

La parallèle est exact dans la mesure où il s'agit de deux domaines relevant du pouvoir régalién. Toutefois, la monnaie ne concerne encore que douze Etats sur quinze, et bientôt sur vingt-cinq; tandis que l'Espace de liberté, de justice et de sécurité aura vocation à régir l'ensemble des Membres appartenant à l'Union Européenne, sous réserve de l'"opting out" obtenu à Amsterdam par le Royaume-Uni et l'Irlande en ce qui concerne le rapatriement dans l'Union des Accords de Schengen.

La justice? Que faut-il entendre par là? Il s'agit de l'héritage du "troisième pilier" sur les affaires intérieures et la justice institué par le Traité de Maastricht, partiellement communautarisé par la Traité d'Amsterdam. En fait, l'Espace de liberté, de sécurité et de justice désigne la compétence partagée que l'Union Européenne se voit reconnaître en matière de Justice et de Police, jusqu'à présent exprimée par le sigle JAI, et appelée sous son vrai nom par le projet de Traité constitutionnel.

Il ne sera pas possible, en quelques lignes, de couvrir un aussi vaste domaine. Aussi notre propos se limitera à essayer de mesurer les progrès réalisés sur la voie de l'intégration par les dispositions du projet, en sachant bien qu'il reviendra à la Conférence intergouvernementale de prononcer le dernier mot à son sujet. L'on y procédera en s'interrogeant successivement sur la signification et la portée de ses dispositions, puis sur ses modalités et ses limites.

I. - LA SIGNIFICATION ET LA PORTEE DU PROJET

L'Espace de liberté, de sécurité et de justice est le corollaire de deux principes posés par les traités successifs : la liberté de circulation des personnes et la citoyenneté européenne.

Mais au delà de leur conjonction, le projet de Traité constitutionnel va plus loin. Et, dans la mesure où l'exploration de ce domaine n'a pas été hypothéqué au cours des travaux de la Convention, comme celui de la PESC, par la guerre en Irak, il a permis à celle-ci de progresser sensiblement sur la voie de l'intégration. Trois significations peuvent, par conséquent, en être dégagées.

1.) L'Espace de liberté, de sécurité et de justice se trouvera placé sous la protection du droit des libertés publiques, au cœur même de l'Etat de Droit. Et cette protection renforcée du citoyen européen est facilitée par la suppression des piliers institués à Maastricht. Elle élimine, par conséquent, la fragmentation réalisée à Amsterdam qui avait consisté à communautariser progressivement les mesures relatives à l'asile, à l'immigration, au contrôle des frontières extérieures et à la coopération judiciaire en matière civile, en maintenant sous un régime intergouvernemental la coopération judiciaire et policière en matière pénale. Une telle unification au profit de la méthode communautaire devrait conduire à terme à l'élaboration d'un véritable droit public interne européen, sanctionné par la Cour de Justice de Luxembourg.

2.) Cette protection et cette promotion trouvent d'ailleurs leur légitimité renforcée par l'insertion dans la II^e partie du Traité constitutionnel de la Charte des Droits fondamentaux élaborée par la première Convention et proclamée à Nice. Or la « judiciarisation » de cette Charte, en lui conférant force juridique, devrait faire jouer à la Cour un rôle de Cour constitutionnelle. Rappelons que l'article 47 de la Charte reconnaît explicitement à tout citoyen le droit de disposer d'un recours effectif et d'un tribunal impartial. Ajoutons à cela que l'explicitation à l'article 10-1 de la 1^{ère} partie du projet du principe de primauté du droit européen sur le droit national vient encore renforcer l'effectivité des garanties offertes par l'Etat de droit de l'Union, en fédéralisant l'interface du droit européen et des droits nationaux.

3.) Enfin - et peut-être surtout – en prolongeant les efforts engagés déjà à Amsterdam et à Nice à travers la rédaction des articles 6 et 7 du TUE, le projet de Traité constitutionnel offre un signal fort aux Etats candidats à l'Union qui tendraient à voir en elle un simple marché commun pour démontrer qu'elle est aussi déjà une Union politique. Certes la transformation définitive de la nature de celle-ci restera largement tributaire de la PESC et de la PESD. Mais déjà l'affirmation à l'alinéa 2 de l'article 3 fixant les objectifs de l'Union de la nécessité d'établir un espace de liberté, de sécurité et de justice - immédiatement après celle d'un marché unique – est un message suffisamment clair pour indiquer qu'il s'agit bien d'une Union politique, disposant de son propre droit public interne. Les dispositions de l'article 13-2 le confirment pour qui serait tenté d'en douter en inscrivant la réglementation de cet espace de liberté, de sécurité et de justice parmi les compétences partagées de l'Union.

Toutefois, entre la claire affirmation des principes et les conditions de leur mise en oeuvre, il faut admettre l'existence d'une certaine distance. D'où la nécessité d'examiner maintenant, même de façon sommaire, les modalités et les limites des choix effectués par la Convention.

II. LES MODALITES ET LES LIMITES DU PROJET

Incluses dans la III^e Partie du projet de Traité constitutionnel, dont la discussion par la Convention a été écourtée, les modalités d'application de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice font l'objet d'un chapitre IV. Or, par opposition de la relative clarté de l'objectif poursuivi, ces modalités restent complexes et la communautarisation qui en résulte demeure en partie spécifique. L'on doit regretter que cette complexité réduise la transparence qui devait caractériser l'oeuvre de la Convention; aussi bien, le recours à la Loi Organique préconisée par Robert Badinter, afin d'éviter de surcharger les dispositions constitutionnelles et de faciliter leur éventuelle révision quand il s'agit de modalités, eût évité ce défaut.

1.) Mais précisons les principales modalités de mise en oeuvre de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, telles qu'elles ressortent du projet

- prolongeant l'évolution amorcée à Amsterdam, elles permettent la communautarisation complète des politiques d'asile, d'immigration (sous quelques réserves à la demande de l'Allemagne...), de contrôle des frontières extérieures de l'Union et de coopération judiciaire en matière civile (sauf en ce qui concerne le droit de la famille...), y compris le contrôle juridictionnel effectué par la Cour de Justice; et s'il n'est pas fait mention de la création éventuelle d'un corps de garde-côtes ou de garde-frontières européens, rien dans le texte n'interdirait cette création;

- autre avancée importante : le projet prescrit la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière civile et pénale ;

- le projet autorise également des mesures destinées à la prévention et à la répression de la grande criminalité, du racisme et de la xénophobie ; et il ouvre la voie à l'harmonisation des législations quant aux modes d'administration de la preuve et quant à la définition d'un certain

nombre d'infraction, dont une première liste figure à l'article 172; ce qui permettrait d'envisager l'amorce d'un code pénal et de procédure pénale européen ; car une telle disposition faciliterait grandement l'institution déjà adoptée du mandat d'arrêt européen;

- enfin, le projet « constitutionnalise » les instances qualifiées d'Europol et d'Eurojust ; et, sans pour autant le créer, il rend possible l'institution ultérieure d'un « parquet européen », sous réserve mentionné à l'article 172 d'une décision prise à l'unanimité par le Conseil, avec l'approbation du Parlement européen ; en attendant, notons que le Parlement de Strasbourg et les parlements nationaux devront être associés à l'évaluation d'Europol et d'Eurojust.

Néanmoins, sans mésestimer la portée de ces mesures et de quelques autres, il convient d'en indiquer les limites.

2.) Les limites assignées à ces innovations sont, en effet, assez nombreuses, qui permettent de dire que la communautarisation de l'ex-troisième pilier, si elle va beaucoup plus loin que celle de l'ex-deuxième, n'est cependant pas complète. Citons quelques exemples à l'appui :

- l'article 163 de la III^e partie du projet stipule - ce qui paraît normal dans l'esprit d'un « fédéralisme exécutif », que « le présent chapitre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure »; ce qui exclut la compétence de la Cour de Luxembourg en ces domaines ;

- le droit d'initiative législative reste partagé en matière de coopération policière et judiciaire à caractère pénal entre la Commission et un quart des Etats membres; et, en certains domaines, la loi européenne ne pourra être adoptée que par le Conseil avec seulement l'approbation ou la consultation du Parlement, ce qui est une atteinte au bicaméralisme égalitaire ;

- l'institution d'un droit d'alerte rapide au profit des parlements nationaux est renforcée par la réduction d'un tiers à un quart du nombre requis de voix obligeant la Commission à reconsidérer ses propositions en cas d'atteinte présumée à la subsidiarité;

- le vote du conseil à l'unanimité demeure requis en certaines matières sensibles, telles que la création d'un parquet européen ; et la préférence est accordée plus généralement à la loi-cadre sur la loi ordinaire afin de permettre aux parlements nationaux de préciser eux mêmes, en fonction des singularités de chaque Etat, les modalités d'application selon la pratique bien connue des directives.

EN CONCLUSION, si l'institution d'un véritable droit public interne européen propre à l'Union Européenne contribue considérablement à souligner son caractère d'Union politique, la suppression des piliers n'est cependant pas complète. Et la marche de l'Union vers l'intégration continue - peut être à juste raison - d'accompagner deux pas en avant d'un pas en arrière.

Certes, rien ne devrait s'opposer à ce qu'en matière d'Espace de liberté, de justice et de sécurité se développent, à l'instar du modèle de Schengen mais cette fois dans le cadre du Traité, des coopérations renforcées. Car le fait que la III^e partie du Traité soit soumise aux conditions restrictives du mode de révision, prévu pour le moment à l'unanimité des Etats, rendra certainement difficile son adaptation aux aléas de la conjoncture.

En revanche, on peut penser que la nature particulière du Traité constitutionnel devrait permettre aux Etats membres, quant il s'agit de mesures de partage de l'exercice de leurs souverainetés potentiellement contenus dans son propre texte comme par exemple l'institution d'un parquet

européen, d'éviter d'avoir à procéder au coup par coup à des révisions constitutionnelles. L'exemple à ne pas suivre est, en effet, celui de la Loi constitutionnelle française du 25 mars 2003 qui a été rendue nécessaire à la suite d'un avis du Conseil d'Etat pour rendre compatible avec notre Constitution la création du mandat d'arrêt européen. Car, à ce prix, le recours à de multiples révisions préalables à la mise en oeuvre des innovations européennes ne ferait pas gagner beaucoup de temps par rapport aux aléas de la ratification des anciennes conventions prévues dans le cadre de l'ex-troisième pilier. Ce que la Convention a voulu précisément conjurer!

Toute réforme établie sur la base d'un compromis - et il ne pouvait pas en être autrement dans le cadre de la Convention - comporte des avancées assorties de réserve. L'important est de relever ici le fait que contrairement aux anciennes C.I.G., ces avancées l'emportent largement sur les réserves, dont certaines ont d'ailleurs vocation à disparaître. L'essentiel est maintenant de les approuver.