

Relations internationales

MADRID, 20 MAI 2010

RÉUNION DES PRÉSIDENTS DES COMMISSIONS DE LA JUSTICE ET DE L'INTÉRIEUR DES PARLEMENTS NATIONAUX DES ÉTATS MEMBRES DE L'UE ET DU PARLEMENT EUROPÉEN

Mme Sabien Lahaye-Battheu, vice-présidente de la commission de la Justice, a représenté la Chambre des représentants à cette réunion.

Après une allocution de bienvenue prononcée par *M. Javier Rojo, président du Sénat, M. Alfredo Pérez Rubalcaba, ministre de l'Intérieur*, a présenté les priorités de la présidence espagnole en matière d'Intérieur. La partie la plus importante de ces priorités a déjà été réalisée malgré le fait que cette présidence ait été marquée par plusieurs nouveautés à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Une nouvelle commission est entrée en fonction le 1^{er} février dernier et le Parlement européen a vu ses compétences renforcées. La présidence espagnole a tout d'abord essayé de développer l'espace de liberté, de sécurité et de justice en consolidant les aspects qui existaient déjà tant au niveau législatif qu'au niveau des citoyens. Les initiatives ont porté principalement sur deux volets, à savoir les initiatives stratégiques et les initiatives opérationnelles.

1. Initiatives stratégiques

Le document sur la stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne « Vers un modèle européen de sécurité » a été adopté par le Conseil le 25 février 2010 après un an d'élaboration. Le ministre de l'Intérieur relève que ce document part du constat que l'Europe partage des risques comme le terrorisme, la criminalité et la criminalité transfrontalière, ... La stratégie de sécurité intérieure veut apporter une réponse en continuant d'aller de l'avant dans l'espace de justice, de liberté et de sécurité à l'aide d'un modèle européen de sécurité. Ce modèle de sécurité est fondé sur les principes et les valeurs de l'Union : respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Etat de droit, démocratie, dialogue, tolérance, transparence et solidarité.

La présidence espagnole a également installé le Comité permanent de coopération opérationnelle de sécurité intérieure « COSI ». Ce comité facilite, promeut et renforce la coordination des actions opérationnelles des autorités des Etats membres compétentes en matière de sécurité intérieure.

En matière d'immigration, le pacte sur l'immigration qui a vu le jour sous la présidence française, reçoit l'entier appui de la présidence espagnole. Le fonctionnement du pacte est en cours d'analyse.

La présidence espagnole a également fait avancer le système commun d'asile et a lancé le Bureau européen d'asile dont le siège se trouve à Malte. Des progrès ont également été enregistrés en ce qui concerne Frontex.

2. Initiatives opérationnelles

Le ministre de l'Intérieur énumère les initiatives prises en la matière : mise en place d'une coopération entre les différentes forces de police (transposition du programme Erasmus au niveau policier), renforcement d'Europol, développement d'opérations policières communes, renforcement de la lutte anti-terroriste et de la lutte contre le trafic des drogues, politique de lutte contre la radicalisation, utilisation des nouvelles technologies lors du passage aux frontières, lutte contre la violence faite aux femmes et amélioration de la sécurité routière.

En conclusion, l'Espagne achève un programme ambitieux basé sur la confiance entre les différents acteurs.

M. Francisco Camaño Domínguez, ministre de la Justice, se réfère au programme de Stockholm 2010-2014 sur le développement et la consolidation de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice. Il expose à son tour les priorités de la présidence espagnole, notamment dans le domaine de la justice.

L'Espagne accordera une attention particulière au renforcement des droits fondamentaux des citoyens : une directive relative aux droits des personnes arrêtées sera adoptée et les efforts en vue de l'amélioration de l'administration de la justice dans l'Union européenne seront poursuivis. La protection procédurale sera progressivement élargie dans les États membres ; la directive relative aux droits à l'interprétation et à la traduction a constitué la première étape dans ce sens¹.

L'Espagne attache aussi une grande importance à l'amélioration de la coopération en matière pénale, entre autres en développant davantage les équipes communes d'enquête (*joint investigation teams*).

Il est positif qu'à l'avenir, les victimes de délits de violence bénéficieront d'une meilleure protection en Europe mais l'Union doit aussi prendre l'initiative en matière de lutte contre la traite des êtres humains. La lutte contre la délinquance sexuelle sera poursuivie, de même que le combat contre le terrorisme et contre la criminalité organisée. Ces actions sont menées en étroite collaboration avec des pays tiers.

À long terme, le ministre est partisan d'un droit pénal européen.

Dans le domaine du droit civil, il convient de s'atteler aussi à l'harmonisation de la législation en matière de droit de la famille (divorce, droit successoral ...).

Lors de l'échange de vues qui a suivi, plusieurs questions ont été posées sur l'harmonisation de la législation et de la jurisprudence ainsi que sur l'exécution des jugements et des arrêts.

Mme Sabien Lahaye-Battheu a attiré l'attention sur la question de la surpopulation dans les prisons belges ; elle a expliqué que la Belgique fait d'importants efforts pour résoudre ce problème. Une solution relativement rapide et qui a été acceptée par l'Europe, a consisté à louer 500 cellules à Tilburg, aux Pays-Bas. L'oratrice a également souligné que de très nombreuses personnes détenues dans des prisons belges n'ont pas la nationalité belge. L'exécution des peines dans le pays d'origine des détenus pourrait contribuer à résoudre la question de la surpopulation carcérale.

¹ DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIVE AUX DROITS À L'INTERPRÉTATION ET À LA TRADUCTION DANS LE CADRE DES PROCÉDURES PÉNALES 2010/0801 (COD) déposée le 22 janvier 2010, voir également DOC 52 2523/001 Avis de subsidiarité de la commission de la Justice

Évoquant ensuite la répression des délits sexuels, l'oratrice a fait allusion au débat actuellement mené en Belgique sur l'éventuelle prorogation du délai de prescription applicable à ces infractions.² Dans le cadre du régime actuel, une victime peut éviter de voir prescrits les faits qu'elle a subis si elle dépose une plainte avant l'âge de 28 ans (un délai de prescription de dix ans prenant cours à partir de la majorité). Plusieurs propositions de loi ont été déposées tendant à prolonger considérablement ce délai considéré comme trop court par l'opinion publique.

M. Camaaño a répondu que les problèmes de la surpopulation carcérale et de l'application des peines dans le pays d'origine avaient déjà fait l'objet de nombreuses reprises de débats au sein du JAI.

Les représentants de l'ensemble des pays s'accordent pour dire qu'il conviendrait d'améliorer la concertation en la matière et que le système pourrait être simplifié dans une large mesure. L'objectif consisterait à instaurer un principe de transfert immédiat.

En ce qui concerne la prorogation du délai de prescription et la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants, il a fait référence à la directive en préparation, qui pourrait être adoptée au cours de la présidence belge.³

Le ministre évoque également les inconvénients que pourrait entraîner l'éventuelle prorogation du délai de prescription pour certaines infractions. Non seulement, il est de moins en moins aisé, passé un certain délai, d'administrer une preuve, mais de plus, il faut prendre en considération le risque de voir dépassé le délai raisonnable dans lequel tout jugement doit être rendu. S'il est vrai que certaines infractions doivent être imprescriptibles, l'application de ce principe doit néanmoins rester l'exception, la prescription constituant en effet un droit.

En ce qui concerne l'uniformisation du droit civil, le ministre se réfère à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen (COM (2009) 154). Il est indispensable d'uniformiser la législation en la matière étant donné que dans le contexte d'une internationalisation croissante, il devient de plus en plus difficile de déterminer quelle législation s'applique, notamment en matière de succession (le droit du pays de l'intéressé doit-il être appliqué ou celui du lieu du décès ou encore du lieu de résidence... ?).

Enfin, en ce qui concerne le droit pénal et l'exécution des peines, le ministre souligne qu'une condition à l'uniformisation est que les mêmes critères soient appliqués dans l'ensemble des pays. En Espagne par exemple, il est inconcevable qu'une personne condamnée à cinq ans de prison ne purge effectivement qu'une partie de cette peine. Il n'en va toutefois pas de même dans tous les pays européens.

Dans le cadre du thème sur « la sécurité intérieure et justice dans l'Union européenne : prévention de risques et modèles de coopération. La protection des victimes », *M. Arturo Avello Diaz del Corral*, directeur général des relations internationales et de la condition des étrangers a exposé le projet de stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne « Vers un modèle européen de sécurité ».

² Proposition de loi modifiant les articles 21 et 21bis de la loi du 17 avril 1878 contenant le Titre préliminaire du Code de procédure pénale en vue de prévoir un délai de prescription de trente ans pour certains faits graves commis sur des mineurs d'âge (déposée par M. Daniel Bacquelaine, Mmes Jacqueline Galant et Carine Lecomte et MM. Charles Michel et Philippe Collard), DOC 233/001 à 3

³ Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'exploitation et aux abus sexuels concernant des enfants et à la pédopornographie, abrogeant la décision-cadre 2004/68/JAI COM(2010)94 [adoptée par la Commission européenne le 29 mars 2010]

Pour les citoyens de l'Union européenne, la sécurité constitue l'une des principales priorités. Les programmes de travail pluriannuels ont fourni une base pour renforcer la coopération opérationnelle mais il est à présent nécessaire de dégager un plus large consensus sur la vision, les valeurs et les objectifs qui sous-tendent la sécurité intérieure de l'Union. M. Avello Diaz del Corral a explicité les quatre axes de cette stratégie.

1. Menaces

La stratégie de sécurité intérieure expose les menaces et défis communs auxquels l'Europe est confrontée. Un certain nombre de menaces communes ont été identifiées : le terrorisme sous toutes ses formes, la grande criminalité et la criminalité organisée, la cybercriminalité, la criminalité transfrontalière, la violence en elle-même, les catastrophes d'origine naturelle ou humaine et les accidents de circulation.

2. Instruments

Face à ces phénomènes, des instruments ont été mis en place. Les plus importants sont les suivants :

- Europol et les autres agences qui procèdent à des évaluations régulières de la menace ;
- des programmes de travail ont été élaborés pour permettre une réponse appropriée (planification, programmation et gestion des conséquences) ;
- l'action sur le terrain des agences, institutions et organes (Europol, Eurojust, Frontex, le coordinateur de la lutte contre le terrorisme) ;
- des outils fondés sur la reconnaissance mutuelle pour échanger des informations et faciliter les enquêtes et opérations communes (mandat d'arrêt européen, dispositions relatives au gel des avoirs, système d'information Schengen, utilisation des données d'ADN ou des empreintes digitales...) ;
- des mécanismes d'évaluation de l'efficacité des actions.

3. Principes

Afin de faire face aux menaces, un modèle de sécurité qui intègre la coopération policière et judiciaire, la gestion des frontières et la protection civile a été suivi. Les principes et lignes directrices utilisant ce modèle sont les suivants : respect des droits fondamentaux et de la vie privée, protection de tous les citoyens et en particulier, des plus vulnérables (l'accent étant mis sur les victimes), transparence des politiques de sécurité, dialogue suivant les principes de tolérance, de respect et de liberté d'expression, intégration, inclusion sociale et lutte contre la discrimination, solidarité entre les États membres et confiance mutuelle érigée en un principe essentiel d'une coopération réussie.

4. Lignes stratégiques pour l'action à mener sur la base des principes énoncés.

Dix lignes directrices ont été définies dans le but de garantir la sécurité intérieure de l'UE dans les années qui viennent : 1) conception ample et exhaustive de la sécurité intérieure, 2) assurer un contrôle démocratique et judiciaire réel des activités liées à la sécurité, 3) prévention et anticipation (approche qui privilégie l'action en amont et fondée sur le renseignement), 4) élaboration d'un modèle pour l'échange d'informations, 5) coopération opérationnelle (COSI), 6) coopération judiciaire en matière pénale, 7) gestion intégrée des frontières, 8) miser sur l'innovation et la formation, 9) dimension extérieure de la sécurité intérieure/coopération avec des pays tiers, 10) souplesse pour s'adapter aux défis futurs.

Le thème de la « sécurité intérieure et justice dans l'Union européenne : prévention de risques et modèles de coopération. La protection des victimes » a ensuite été abordé par M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme. Quatre questions ont été évoquées.

1. Les principes

Le coordinateur relève quatre éléments sur le plan des principes.

- Le Traité de Lisbonne confirme que les États membres sont seuls responsables de la sécurité nationale. En d'autres termes, le renseignement est la seule matière qui ne comprend pas un aspect unitaire. Il échoue dès lors d'être à l'écoute des États.
- Le parti a été pris pour le multilatéralisme. En 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une stratégie globale de lutte contre le terrorisme.
- Le terrorisme est un crime qu'il convient de traiter selon le droit pénal classique (approche juridictionnelle).
- Une réponse équilibrée et pas uniquement sécuritaire doit être apportée.

2. La prévention

Il s'agit essentiellement d'examiner comment éviter qu'un jeune ne bascule dans la violence. Face à ce processus complexe, la réponse est également complexe.

Quatre difficultés sont mises en avant :

- Il faut être attentif à ne pas stigmatiser une communauté ou une religion.
- Nombreuses sont les politiques qui ressortissent de la compétence des États membres. Ainsi, l'accès à l'emploi relève du niveau national.
- Les différences entre les politiques menées en matière d'intégration par les États sont nombreuses.
- Des politiques de lutte contre le terrorisme, comme l'accroissement de la coopération et la protection des frontières, sont souhaitables mais se trouveraient appauvries si elles étaient uniquement menées. D'autres aspects doivent aussi être envisagés. Ainsi, le coordinateur travaille avec six États sur des domaines plus particuliers : Allemagne (surveillance des réseaux internet), Pays-Bas (identification des pratiques locales), Belgique (police de proximité et sa formation), Espagne (formation des leaders religieux), Danemark (étude de la déradicalisation notamment dans les prisons), Grande Bretagne (développement d'un contre discours ou comment éviter les pièges du langage).

3. Les victimes

L'histoire de la victime est centrale. La société doit être solidaire avec les victimes. Mettre la victime plus en avant peut contribuer à déglamouriser ceux qui sont séduits par le terrorisme.

4. Les défis

M. de Kerchove cite de nombreux défis : Comment arriver à une évaluation la plus fine possible de la menace ? Comment faire pour que les responsables politiques accordent des moyens de manière sereine et continue et non par une réaction démesurée face au terrorisme ? Comment mettre en place une procédure d'évaluation des décisions prises ? Comment trouver un équilibre entre la liberté et la sécurité (Il relève de la compétence du parlement de déterminer ce qui est acceptable de collecter comme information) ? Comment accroître la recherche en matière de sécurité ?

M. Juan Carlos Campo Moreno, secrétaire d'État à la Justice a commenté l'initiative en vue d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à la décision de protection européenne, présentée par la Belgique, la Bulgarie, l'Estonie, l'Espagne, la France, l'Italie, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Finlande et la Suède.⁴

Le fondement juridique proposé pour la directive est l'article 82, alinéa 1, d) du TFUE relatif à la coopération en matière pénale. La directive vise à faciliter et à renforcer la protection des victimes ou des victimes potentielles de délits, qui déménagent d'un État vers un autre État de l'Union européenne.

Le Parlement européen a déjà examiné cette directive et a rendu un avis favorable.

Chaque État appliquera la directive selon des modalités propres. La protection en est l'élément essentiel. Il ne s'agit donc pas d'exécuter une mesure adoptée dans un autre État membre. Si besoin en est, l'État membre est toutefois tenu de prendre toutes les mesures dont il dispose dans pareil cas en vertu de la législation nationale pour assurer la protection de la personne à protéger. Selon le système juridique de l'État membre qui applique la mesure de protection, ces mesures peuvent être d'ordre pénal, civil ou administratif.

En réponse à différentes questions qui lui ont été posées, M. Campo Moreno a souligné que la décision de protection doit être considérée comme une mesure pénale parce qu'il s'agit d'une condition indispensable pour que la victime puisse se déplacer en toute liberté.

M. Juan Fernando López Aguilar, président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, s'est exprimé sur le contrôle parlementaire dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il a souligné que les compétences du Parlement européen ont été considérablement élargies dans le cadre du Traité de Lisbonne et il a fourni des précisions sur les différentes modifications mises en œuvre par le TFUE. Il a fait observer dans ce cadre qu'à l'échelon national la population n'a guère conscience du rôle important du Parlement et du pouvoir qui en découle. L'internationalisation croissante exige que l'Europe unisse ses efforts. L'orateur a notamment expliqué que les auteurs de petits délits comme un vol à l'arraché par exemple font de plus en plus souvent partie d'organisations internationales actives dans de nombreux domaines. Afin de pouvoir engranger véritablement des résultats, il s'agit non seulement de poursuivre le criminel individuel mais également de découvrir le réseau dont il fait partie. C'est la raison pour laquelle la collaboration à l'échelon européen revêt une importance capitale.

⁴ Initiative présentée par le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume d'Espagne, la République d'Estonie, la République française, la République italienne, la République de Hongrie, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Finlande et le Royaume de Suède en vue d'une DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIVE À LA DÉCISION DE PROTECTION EUROPÉENNE 2010/0802 (COD) déposée le 22 janvier 2010.