

3.1

Tampere

Point de départ de la politique de l'union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures

Commission européenne

Direction générale
Justice et Affaires intérieures



Priorités et calendrier

“Tampere”, c’est le nom d’une ville de Finlande, mais c’est aussi un raccourci qui désigne toute une série de décisions importantes qui ont été prises au niveau de l’Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. C’est en effet à Tampere que le Conseil européen - sommet des chefs d’État ou de gouvernement des 15 États membres de l’Union européenne - a tenu, en octobre 1999, une réunion spéciale afin de donner le signal de départ aux politiques de l’Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI).

À Tampere, les chefs d’État ou de gouvernement de l’Union européenne ont passé en revue tous les aspects relatifs à la justice et aux affaires intérieures afin de déterminer les priorités qui devaient guider leur action au niveau européen. Ils ont également désigné les responsables des mesures à prendre et ont fixé des délais pour leur mise en œuvre. Ils ont dressé une liste de plus de soixante mesures, dont la plupart doivent être mises en œuvre dans un délai précis, de sorte que les progrès réalisés dans le domaine JAI sont suivis, depuis lors, avec beaucoup d’attention. La définition de ces nouveaux objectifs et des moyens d’y parvenir montre que la justice et les affaires intérieures sont devenues une des politiques majeures de l’Union.

Si l’Union européenne a déjà mis en place un marché unique et une union économique et monétaire, elle n’a jamais été censée se résumer à une simple entité économique, dans la mesure où les 375 millions d’Européens qui la peuplent sont avant tout des personnes et des citoyens. Le sommet de Tampere marque donc une nouvelle étape vers un renforcement de l’impact de l’Union sur la vie quotidienne des citoyens européens. Il faut pour cela que chacun puisse vivre et circuler librement et en toute sécurité sur tout le territoire de l’Union, tout en bénéficiant de la même protection juridique que les ressortissants de l’État membre dans lequel il se trouve.

Autrement dit, l’Union européenne ne doit pas se limiter à un marché unique et à une union économique et monétaire; elle doit être aussi un “espace” de liberté, de sécurité et de justice - un espace où chacun peut jouir de ses libertés, vivre et travailler en toute sécurité là où il le souhaite, et où les désaccords et les différends peuvent être réglés d’une manière équitable et juste.

Les politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, priorité absolue de l’UE

Les conclusions de la réunion spéciale du Conseil européen de Tampere font de la création d’un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l’Union européenne une priorité absolue. L’intention est de “placer cet objectif en tête de l’agenda politique et l’y maintenir”. Les principaux thèmes abordés lors du sommet de Tampere étaient les suivants:

- une politique européenne commune en matière d’asile et de migration
- un véritable espace européen de justice
- la lutte contre la criminalité à l’échelle de l’Union
- une action extérieure (c’est-à-dire en dehors de l’Union) plus forte

Les pays de l'Union doivent coopérer dans ces domaines d'action, afin de définir des politiques européennes communes, puisqu'elles sont toutes de nature transfrontalière et intéressent directement plusieurs États membres, sinon la totalité.

L'objectif des politiques de Tampere est non seulement de garantir la liberté et la justice au niveau de l'Union européenne, mais aussi de faire en sorte que les particuliers et les entreprises puissent jouir de cette liberté et de cette justice en toute sécurité, bénéficier pleinement de la protection de la loi et avoir facilement accès au droit, où qu'ils se trouvent dans l'Union. Il ne faut plus que les auteurs d'infractions puissent mettre à profit les différences entre les législations nationales et entre les systèmes judiciaires des États membres et exploiter l'absence de coopération entre les autorités policières et douanières des pays limitrophes.

Le Conseil européen de Tampere a mis l'accent sur le fait que la liberté et la sécurité ne devaient pas être exclusivement réservées aux seuls citoyens de l'Union européenne, mais devaient aussi s'appliquer aux ressortissants des pays tiers qui séjournent légalement sur le territoire de l'Union, qu'ils soient en vacances, suivent des études universitaires ou une formation professionnelle, ou résident à titre permanent. Si les personnes peuvent voyager librement dans toute l'Union, il est logique que l'Union dans son ensemble soit ouverte et sûre. C'est une des raisons pour lesquelles la Commission européenne et les États membres travaillent aussi à la définition d'une approche commune en matière d'immigration et d'asile.

La libre circulation, l'immigration, l'asile, la coopération policière et judiciaire sont autant de questions qui revêtent une importance planétaire et exigent une coopération étroite entre l'Union européenne, les pays tiers et les organisations internationales, en particulier le Conseil de l'Europe, l'OSCE, l'OCDE et les Nations unies.

Une politique européenne commune en matière d'asile et de migration

Les traités européens garantissent à tous les ressortissants de l'Union européenne, ainsi qu'à toutes les personnes en séjour régulier dans l'Union, la liberté absolue de circuler sur tout son territoire. En d'autres termes, chacun peut voyager, s'établir et travailler partout dans l'Union dès lors qu'il est entré légalement sur son territoire.

L'un des "jalons" posés à Tampere a été d'inviter l'Union européenne à élaborer une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration. L'objectif d'une politique commune en matière d'asile, de visas et de migration est de parvenir à une procédure harmonisée ou commune pour la demande, par les immigrés et les demandeurs d'asile, et la délivrance de l'autorisation d'entrer sur le territoire de tous les États membres de l'Union.

Pour atteindre cet objectif, les conclusions de Tampere recommandent en particulier un partenariat avec les pays d'origine des immigrés et des demandeurs d'asile, la mise en place d'un régime d'asile européen commun, un traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers et la gestion des flux migratoires, ainsi que des sanctions sévères à l'encontre des personnes qui se livrent à la traite des immigrés clandestins et les exploitent.

Un véritable espace européen de justice

La création d'un espace européen de justice est importante pour les personnes qui voyagent, entretiennent des relations d'affaires ou résident dans des pays de l'Union autres que celui où elles sont nées, ainsi que pour les nombreuses entreprises qui font du commerce intracommunautaire. Dans ce contexte, les autorités policières et les services répressifs doivent pouvoir appliquer les mêmes règles à tous afin d'empêcher que les auteurs d'infractions n'échappent à la justice en franchissant une frontière nationale, ce qui implique, tout d'abord, des liens étroits et une étroite coopération entre les systèmes juridiques et les services répressifs de tous les pays de l'Union européenne.

Le sommet de Tampere a recommandé en particulier un meilleur accès à la justice pour tous, la reconnaissance mutuelle, par les pays de l'Union, de leurs décisions judiciaires respectives et une convergence accrue dans le domaine du droit civil.

La lutte contre la criminalité à l'échelle de l'Union

Le crime organisé ne connaît aucune frontière nationale. Depuis des années, les auteurs d'infractions exercent leurs activités par delà les frontières et tirent profit des différences entre les services répressifs et entre les systèmes juridiques, ainsi que des difficultés auxquelles se heurtent les autorités pour obtenir l'extradition des auteurs d'infractions. À Tampere, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union ont décidé de porter un coup d'arrêt à ce phénomène en demandant une coopération sans réserve entre les services répressifs de leurs pays et leurs systèmes juridiques afin que l'Europe ne constitue pas un refuge pour les auteurs d'infractions.

Une action ferme est exigée pour l'intégration de la prévention de la criminalité dans la lutte contre la criminalité au niveau de l'Union. Pour y parvenir, plusieurs mesures sont nécessaires afin d'intensifier la coopération dans la lutte contre la criminalité. Il faut ainsi prévoir des définitions, des incriminations et des sanctions communes dans le droit pénal national, ainsi qu'une action spécifique de lutte contre le blanchiment d'argent. Le renforcement de la coopération dans la lutte contre la criminalité implique la création:

- d'équipes communes d'enquête dans les domaines transfrontaliers, en particulier pour lutter contre le trafic de drogue, la traite d'êtres humains et le terrorisme;
- d'une task force opérationnelle des chefs de police;
- d'Eurojust, une unité européenne plurinationale composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police nationaux ayant des compétences équivalentes, chargée d'apporter son concours à Europol dans les affaires transfrontalières et de coopérer étroitement avec le réseau judiciaire européen, et
- d'une académie européenne de police pour former les hauts responsables des services de police.

Le Conseil européen de Tampere a également demandé l'adoption d'une stratégie européenne pluriannuelle de lutte contre la drogue pour la période 2000-2004, l'entraide judiciaire entre États membres pour les enquêtes et les poursuites concernant les formes graves de criminalité, des mesures concrètes pour dépister, geler, saisir et confisquer les produits du crime, et l'extension de la compétence d'Europol au blanchiment d'argent.

Une action extérieure plus forte (c'est-à-dire en dehors de l'UE)

Un grand nombre d'activités criminelles transfrontalières franchissent aussi les frontières extérieures de l'Union européenne et celles des pays tiers limitrophes. L'Union et ses autorités répressives doivent donc jouer un rôle actif non seulement dans des instances internationales telles que les Nations unies, le Conseil de l'Europe, l'OSCE et l'OCDE, mais également dans la coopération avec les pays limitrophes, les pays d'origine (de la drogue, de l'immigration clandestine, etc.) et les pays de transit (ceux par lesquels transitent la drogue, les immigrés clandestins et les objets volés).

L'objectif est d'œuvrer ensemble, non seulement avec les pays limitrophes, mais aussi avec les pays d'origine, de transit et autres, afin de mettre un terme au trafic de drogue, de marchandises de contrebande ou d'objets volés, ainsi qu'à l'immigration clandestine dans l'Union européenne, de coopérer avec eux afin de retrouver et rapatrier les véhicules, bijoux, objets d'art, etc., volés dans l'Union et écoulés sur le marché international par le crime organisé, et d'appréhender et punir les auteurs responsables de ces actes.

Les politiques de l'UE les plus récentes

Les politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI) sont les politiques les plus récentes de l'Union européenne. C'est en 1992 qu'elles ont été intégrées pour la première fois dans la sphère de compétences de l'Union européenne, lorsque le traité de Maastricht a ajouté aux politiques économiques déjà bien ancrées dans la Communauté européenne la politique étrangère et de sécurité commune et les politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et les a placées sous la responsabilité de l'Union européenne. Elles ont été complétées et développées par le traité d'Amsterdam de 1997, qui a sensiblement accru les responsabilités et les pouvoirs de la Commission européenne en la matière.

Le traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1er mai 1999. Le Conseil européen a tenu une réunion spéciale à Tampere, en octobre 1999, afin de traduire dans la pratique les dispositions du traité en matière de justice et d'affaires intérieures.

Le Conseil européen de Tampere a également demandé la création d'une enceinte à haut niveau, composée de représentants des chefs d'État ou de gouvernement de tous les États membres de l'Union, de membres du Parlement européen et des parlements nationaux, pour l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La charte issue de ces travaux a été solennellement proclamée par les présidents du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne à l'occasion du Conseil européen de Nice, en France, en décembre 2000.

Suivi des progrès réalisés

À Tampere, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne ont estimé qu'il ne suffisait pas de se mettre d'accord sur de bonnes intentions et d'accepter de coopérer dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. C'est pourquoi ils ont dressé une liste de plus de soixante mesures, dont la plupart doivent être mises en œuvre dans un délai précis. Pour veiller à ce que ces mesures ne prennent pas de retard par rapport aux intentions, ils ont invité la Commission européenne à mettre à jour un tableau répertoriant chaque mesure et précisant les délais et les progrès réalisés.

Ce document, appelé "tableau de bord", est mis à jour régulièrement et disponible sur l'internet (http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_fr.htm). Il est publié deux fois par an. Les gouvernements, les ministres ou les particuliers peuvent se procurer une copie de ce tableau, afin de savoir quelles actions sont prévues, quelles actions sont en cours et quels progrès ont déjà été réalisés.

DOMAINES D'ACTION

Les principaux domaines dans lesquels une action commune est menée ou envisagée sont les suivants:

LIBRE CIRCULATION - Liberté de circulation pour toute personne séjournant légalement dans l'Union européenne, liberté de voyager, de travailler et de s'établir où elle veut dans l'Union.

ÉGALITÉ D'ACCÈS À LA JUSTICE et à la protection juridique, partout dans l'Union, pour les citoyens de l'Union et les personnes en séjour régulier sur le territoire de l'Union.

DROITS – Reconnaissance et protection des droits fondamentaux de toute personne séjournant légalement dans l'Union européenne. Les citoyens des États membres de l'Union sont automatiquement des citoyens européens.

ASILE et IMMIGRATION – Œuvrer à la mise en place d'un régime d'asile européen commun et d'une politique européenne commune en matière d'immigration, pour qu'il ne soit pas plus facile ou plus difficile d'entrer dans l'Union en passant par l'un ou l'autre de ses États membres.

COOPÉRATION POLICIÈRE et DOUANIÈRE – Lutter contre la criminalité organisée, l'immigration clandestine, le terrorisme et les autres activités transfrontalières illicites. Cela passe par le partage d'informations au moyen de systèmes de données communs informatisés, l'entraide et la coopération.

BLANCHIMENT D'ARGENT - La priorité est donnée aux actions visant à empêcher les auteurs d'infractions de profiter des produits de leurs crimes. En tête de liste figure la lutte contre le blanchiment d'argent, moyen par lequel l'argent obtenu illégalement, comme l'argent de la drogue, est utilisé et diffusé dans l'économie normale.

CRIME ORGANISÉ- Travailler ensemble, dans toute l'Europe, à la prévention de toutes les formes de crime organisé et à la lutte contre ce phénomène. Sont visés le trafic de drogue, la traite des êtres humains et le trafic de marchandises (notamment les véhicules et les objets d'art volés), la fraude et la criminalité financière.

TERRORISME – Partage de l'information et coopération tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne afin de traquer les terroristes.

DIMENSION EXTÉRIEURE – Coopération avec les pays tiers en dehors de l'Union européenne et participation active, dans les organisations internationales, aux activités relatives à la justice et aux affaires intérieures. Une action commune contre les associations de malfaiteurs, les barons de la drogue et les personnes qui se livrent à la traite des êtres humains, avant même qu'ils n'entrent sur le territoire de l'Union, peut s'avérer plus efficace que de chercher à les attraper une fois qu'ils sont entrés.