

Groupe de Travail X

Document de travail 05

**COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE,
ET EN MATIÈRE D'ASILE ET D'IMMIGRATION
ET COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE CIVILE:
INSTRUMENTS, PROCÉDURES ET AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES**

PISTES DE RÉFLEXION POUR LE GROUPE DE TRAVAIL

INTRODUCTION: QUELQUES HYPOTHÈSES DE BASE OU "RÈGLES D'OR"

Le présent document a été élaboré à la lumière des éléments recueillis et des délibérations menées au sein du groupe. Il vise simplement à faciliter la discussion qui devrait avoir lieu lors de la prochaine réunion, le 8 novembre 2002. À la suite du débat qui se tiendra lors de cette réunion, le président présentera un premier projet du rapport final du groupe pour la réunion du 22 novembre 2002.

Il est proposé de retenir les deux "règles d'or" ci-après en vue de l'établissement des propositions finales et globales du groupe:

- *Un cadre juridique général commun tenant compte des spécificités de ce domaine*

À la suite du projet de traité cadre présenté par le Praesidium lors de la dernière session qui s'est tenue les 28 et 29 octobre 2002, les dispositions de l'actuel "troisième pilier" devraient être regroupées dans un cadre juridique général commun, dans un "traité unique". Cela permettrait de surmonter les difficultés liées à la structure en piliers, dont les effets négatifs sont bien connus (incertitude quant aux bases juridiques; nécessité de deux instruments ou d'accords internationaux distincts pour une série d'initiatives).

Mais la question n'est pas de savoir s'il faut ou non simplement "communautariser" l'actuel troisième pilier. Il s'agirait plutôt de combiner des éléments de la méthode communautaire avec un certain nombre de règles spécifiques permettant dans certains cas de renforcer la collaboration intergouvernementale et d'assurer une plus grande participation des parlements nationaux, de manière à prendre en considération les caractéristiques particulières du droit en matière policière et pénale.

Dans ce contexte, on peut mentionner à titre d'exemples:

- l'établissement, par le Conseil européen, d'un programme stratégique pluriannuel définissant un cadre global pour la législation et la coopération opérationnelle;
 - l'application des procédures normales devant la Cour de justice; en particulier, la procédure en manquement pourrait être complétée par une reconnaissance de la méthode intergouvernementale d'évaluation par les pairs (à prévoir dans le traité);
 - la participation des parlements nationaux, laquelle pourrait être envisagée tant avant qu'après l'adoption des actes législatifs (mise en œuvre).
- *Introduction, autant que possible, d'une séparation entre fonctions "législatives" et "opérationnelles"*

Il conviendrait de prévoir une séparation plus claire et plus stricte entre la législation (instruments juridiques; procédures législatives; mise en œuvre; à aligner en grande partie sur les procédures générales du droit communautaire) et une collaboration opérationnelle renforcée au sein du Conseil, comme indiqué ci-après. Cela pourrait permettre d'améliorer la situation, qui prête actuellement à confusion.

A. PROCÉDURES LÉGISLATIVES

I. Domaines relevant du TCE (actuel "premier pilier")

a. Asile, réfugiés et personnes déplacées

Les objectifs fixés à Tampere n'ont manifestement pas été atteints. De plus, dans ce domaine, se posent de nouveaux problèmes (p. ex. événements extérieurs, changements démographiques) auxquels il convient de faire face. Le Conseil européen a clairement indiqué qu'une politique commune en matière d'asile suppose l'existence d'une procédure commune, ainsi que l'octroi aux personnes auxquelles l'asile est accordé, d'un statut uniforme valable dans l'ensemble de l'Union, et pas simplement que l'on dispose de normes minimales communes, comme cela est prévu à

l'article 63 du TCE. Le traité de Nice prévoit la codécision pour les mesures concernant l'asile et les personnes déplacées *"pour autant que le Conseil aura arrêté préalablement (...) une législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels régissant ces matières"*.

Trois questions fondamentales pourraient être examinées:

- *N'y aurait-il pas lieu de reformuler l'article 63 du TCE dans des termes plus généraux afin de permettre d'adopter toutes les mesures nécessaires à la mise en place d'une politique commune en matière d'asile et en ce qui concerne les réfugiés et les personnes déplacées, comme indiqué à Tampere?*
- *Ne conviendrait-il pas, au-delà de ce que prévoit le traité de Nice, de recourir à la codécision avec vote à la majorité qualifiée au Conseil?*
- *Il est suggéré d'inscrire le principe de solidarité entre États membres dans le traité constitutionnel, ce qui implique en particulier un juste équilibre dans la répartition des charges. Ce principe devrait-il être formulé en tant que principe général applicable aux politiques en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières?*

b. Politique commune en matière d'immigration

- *Serait-il approprié de limiter la portée de cette politique en vue de faciliter l'acceptation du recours à la codécision avec vote à la majorité qualifiée?*
- *Comment pourrait-on favoriser l'intégration de ressortissants de pays tiers en séjour régulier (résidents de longue durée) dans l'Union?*

c. Coopération judiciaire en matière civile et commerciale

L'article 65 du TCE limite l'action de l'Union aux "matières civiles ayant une incidence transfrontière" et "dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur". D'aucuns estiment que la référence au "marché intérieur" n'est désormais plus pertinente. Après suppression de la structure en piliers, on pourrait envisager de maintenir dans le nouveau traité une base juridique spécifique pour la coopération judiciaire en matière civile et commerciale, qui devrait être distincte de celle concernant les matières relatives à l'asile et à l'immigration. On pourrait également envisager de supprimer le contrôle juridictionnel limité, actuellement prévu à l'article 68 du TCE (voir ci-après). Aucun autre changement ou amélioration n'a été suggéré.

II. Domaines relevant du TUE (actuel "troisième pilier")

a. Réforme des instruments juridiques

- *Remplacement des décisions cadre et des décisions (actuel article 34 du TUE) par des règlements et directives (ou les actes qui les remplaceront).*

- *Supprimer les conventions: à l'avenir, les règlements et les directives suffiront; les conventions actuelles peuvent être "converties" en règlements ou directives.*

Cette solution a été recommandée par les experts entendus par le groupe ¹. Combinée à l'introduction d'une procédure en manquement (voir ci-après), elle permettrait notamment de résoudre le problème des conventions non ratifiées en général et, en particulier, celui de la lourdeur du processus décisionnel d'Europol, étant donné que le Conseil pourrait convertir la Convention Europol en un règlement et définir des procédures décisionnelles appropriées pour la gestion d'Europol. Pour autant, le contenu de la Convention Europol, et partant le caractère fondamental de cet organisme, n'en seraient pas nécessairement affectés.

b. Définition plus claire de la portée de la législation de l'Union

1. *Remarque préliminaire*

Nécessité de faire la distinction entre les différents types d'intervention de l'Union dans ce domaine:

- *règles minimales / rapprochement des dispositions en matière de droit pénal matériel (éléments constitutifs et sanctions)*
- *règles minimales / rapprochement d'éléments de procédure pénale*
- *règles relatives à l'organisation de la coopération policière et judiciaire entre autorités des États membres (en particulier: entraide judiciaire, mandat d'arrêt, extradition).*

La nécessité de mieux cerner la compétence de l'Union semble s'imposer surtout au regard du rapprochement des dispositions en matière de droit pénal matériel et de procédure pénale.

Dans le même temps, il faudrait trouver le juste équilibre entre rapprochement et principe de reconnaissance mutuelle.

2. Règles minimales / Rapprochement des dispositions en matière de droit pénal matériel (éléments constitutifs et sanctions)

i. Établissement d'une liste d'infractions

¹ Ainsi que par les experts qui ont été entendus par le groupe de travail IX (à savoir, M. Piris et M. le juge Lenaerts).

L'idée de base est qu'un certain degré de rapprochement des dispositions en matière de droit pénal matériel est nécessaire dans la mesure où certains phénomènes criminels ont une dimension transnationale et ne peuvent pas être traités de manière efficace par les États membres agissant seuls. Cela a été reconnu à la fois par le traité d'Amsterdam et par le Conseil européen de Tampere. Le traité d'Amsterdam mentionne l'établissement de "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 drogue" (article 31, point e), du TUE), sans toutefois exclure le rapprochement des législations, comme il ressort de l'article 29 (prévention de la criminalité, organisée ou autre, et lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains, et les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude). À Tampere, il a été indiqué que "les efforts visant à trouver un accord sur des définitions, des incriminations et des sanctions communes doivent porter essentiellement, dans un premier temps, sur un nombre limité de secteurs revêtant une importance particulière, tels que la criminalité financière (blanchiment d'argent, corruption, contrefaçon de l'euro), le trafic de drogue, la traite des êtres humains, notamment l'exploitation des femmes, l'exploitation sexuelle des enfants, la criminalité utilisant les technologies avancées et la criminalité au détriment de l'environnement."

Étant donné que l'Union souhaite désormais intensifier sa lutte contre la criminalité, on peut penser que le groupe voudra essayer de définir aussi précisément que possible les domaines pour lesquels un rapprochement des dispositions en matière de droit pénal matériel est considéré nécessaire. Il a été souligné que ces domaines devraient être limités et que le principe de reconnaissance mutuelle constituerait la base générale de la coopération en matière pénale. Y aurait-il lieu d'établir une liste détaillée des infractions et de prévoir à cet effet un processus décisionnel plus souple (vote à la majorité qualifiée + codécision, *voir ci-après*)? Cette formule pourrait-elle être combinée avec la possibilité, pour le Conseil, d'ajouter de nouvelles infractions à cette liste, en cas de besoin?

Deux modèles seraient envisageables:

- selon un premier modèle, cette liste devrait figurer dans le traité lui-même, et le Conseil devrait pouvoir y ajouter [à l'unanimité] de nouvelles infractions, pour lesquelles des règles pourraient ensuite être adoptées à la majorité qualifiée et en codécision;
- un autre modèle consisterait à maintenir dans le traité la liste assez générale et non exhaustive d'infractions figurant actuellement à l'article 29 et à l'article 31, point e), mais en chargeant le Conseil d'établir un programme stratégique pluriannuel des priorités de l'UE en matière de lutte contre la criminalité. La liste plus précise des infractions devant faire l'objet d'une décision de rapprochement par vote à la majorité qualifiée et codécision serait incluse dans ce programme; d'autres infractions pourraient, en cas d'urgence, faire l'objet d'une procédure décisionnelle plus lourde (unanimité).

ii. Inscription dans le traité de *critères* permettant de définir la subsidiarité dans ce domaine

(Cette approche pourrait être combinée avec l'établissement d'une liste des infractions.)

Il pourrait s'agir de critères tels que:

- l'incidence ou la dimension transfrontière. Au sens large, cela pourrait inclure aussi les cas dans lesquels les disparités entre les droits nationaux ont clairement une incidence sur la situation en matière de criminalité, notamment la criminalité organisée (autrement dit, il s'agirait d'éliminer l'effet de "sanctuaire" pour la criminalité organisée)
- des intérêts communs [*ou*: des valeurs communes] (y compris des valeurs de l'Union: intérêts financiers, euro, [environnement?])
- la nécessité d'un rapprochement en matière d'infractions afin de faciliter la reconnaissance mutuelle (par exemple, suppression de l'exigence de "double incrimination")
- d'autres critères?

Un seul de ces critères serait-il suffisant, ou faudrait-il que plusieurs d'entre eux soient réunis?

3. Principe de reconnaissance mutuelle et rapprochement d'éléments de procédure pénale

L'audition des experts a démontré que les praticiens du droit sont largement convaincus de la nécessité d'opérer un rapprochement de certains éléments de procédure, ce rapprochement étant peut-être plus urgent que celui du droit pénal matériel qui, par le passé, a souvent dominé le débat. Le rapprochement des éléments de procédure est-il nécessaire tant pour permettre une collaboration plus efficace des services répressifs que comme corollaire du principe de reconnaissance mutuelle (qui, selon Tampere, devrait être la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière pénale)? L'article 31 du TUE est-il suffisamment explicite à cet égard?

- *Le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires devrait-il être consacré par le traité?*
- *Faudrait-il prévoir une base juridique permettant d'arrêter des normes minimales communes sur les droits des individus dans les procédures pénales (en s'appuyant sur les normes de la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte, mais en allant au-delà, si besoin est) afin de faciliter la reconnaissance mutuelle (droit à être défendu effectivement dans un autre État membre, droit de bénéficier des services d'un interprète, normes minimales en matière d'aide juridique, etc.)?*
- *Faudrait-il prévoir une base juridique permettant le rapprochement de certains éléments de procédure pénale dans la mesure nécessaire pour assurer une coopération efficace: en particulier collecte et admissibilité des éléments de preuve (normes communes en ce qui*

concerne la communication des éléments à la défense, normes communes pour la conservation des éléments de preuve – par ex. matériel ADN)? Autres éléments de procédure?

4. Règles en matière de coopération policière et judiciaire entre les autorités des États membres (exemples: actuelle convention relative à l'entraide judiciaire; mandat d'arrêt européen)

Pas de modification du traité. Même si le traité devait comporter la liste des types d'infractions spécifiques susceptibles de faire l'objet d'un rapprochement des dispositions de droit matériel, il ne devrait pas – comme c'est le cas actuellement – restreindre le champ d'application des règles en matière de coopération policière et judiciaire à ces types d'infractions. Si tel était le cas, ce serait un *retour en arrière* (par exemple, la décision-cadre du Conseil sur le mandat d'arrêt européen couvre une longue liste d'infractions, qui n'appellent pas toutes une harmonisation). Ces règles sont déjà justifiées par le fait que les criminels tirent parti de la liberté de circulation des personnes et des capitaux.

Comme déjà indiqué, on pourrait envisager de doter Europol d'une nouvelle base juridique, en remplaçant la convention existante par un règlement, ce qui permettrait d'étendre le mandat d'Europol à de nouvelles formes de criminalité.

c. Réforme des procédures législatives

1. L'unanimité est-elle inéluctable?

Le maintien de la règle de l'unanimité ne donnerait-elle pas, en pratique, un coup d'arrêt à toute évolution dans ce domaine, après l'élargissement? Existe-t-il un risque sérieux de voir ne serait-ce qu'un seul État refuser toute négociation sur des questions aussi importantes que le blanchiment de capitaux, afin de protéger ses intérêts nationaux?

i. Vote à la majorité qualifiée + codécision

Une extension de ce vote serait possible en ce qui concerne:

- certaines matières du droit pénal matériel et de la procédure pénale (à savoir, les sanctions pénales dans le cadre de politiques communes existantes pour lesquelles le vote à la majorité qualifiée est déjà d'application, la liste des infractions et éléments de procédure qui sont soit inscrits dans le traité (+ les matières ajoutées ensuite par le Conseil) soit mentionnés dans le programme stratégique pluriannuel);

- les règles organisant la coopération policière et judiciaire (par exemple entraide judiciaire, mandat d'arrêt, extradition).

ii. Autres domaines

Dans des domaines particulièrement sensibles, il pourrait être jugé inopportun de passer au vote à la majorité qualifiée + codécision. Exemples possibles:

- droit pénal matériel sans rapport avec les listes d'infractions?
- création de nouvelles instances de l'Union dotées de pouvoirs opérationnels?
- pouvoirs opérationnels des équipes conjointes de police sur le territoire d'un autre État membre?

Le groupe pourrait estimer nécessaire de recenser les domaines pour lesquels, après l'élargissement, le vote à l'unanimité au sein du Conseil continuera d'être justifié. La question qui se pose est celle de savoir si, avec 25 États, l'application de cette règle n'aboutirait pas à une impasse, vu qu'un seul État pourrait aller jusqu'à refuser toute négociation sur des questions incompatibles avec ses intérêts propres. Comment sortir alors d'une telle impasse? Au moyen de quels arrangements pourrait-on parvenir à une décision? (Une définition concrète de tels arrangements dépasse le mandat du groupe, mais celui-ci pourrait insister sur la nécessité d'y réfléchir dans le domaine JAI).

2. Droit d'initiative

À l'heure actuelle, les États membres partagent le droit d'initiative avec la Commission pour ce qui est des mesures relevant du Titre IV du TCE et du Titre VI du TUE. Après le 1^{er} mai 2004, les États membres ne conserveront ce droit d'initiative que dans le cadre du TUE. Certains ont fait observer que les initiatives des États membres ont tendance à être axées principalement sur les difficultés qui existent au niveau de l'État en question, et qu'elles ne tiennent pas compte de la dimension plus générale des intérêts de l'Union. En outre, certains États membres, lorsqu'ils président l'Union, se sentent politiquement tenus de proposer des initiatives répondant à une préoccupation concrète de leur population. Cela peut impliquer la discussion, au sein du Conseil, de thèmes pour lesquels l'intérêt est en fait limité.

D'un point de vue juridique et institutionnel, donner aux États membres la possibilité de lancer une initiative législative faisant l'objet d'un vote à la majorité qualifiée et de la procédure de codécision, n'est-il pas incompatible avec la nature même de cette procédure, telle qu'elle est décrite à l'article 251 du TCE, et compte tenu de l'équilibre institutionnel actuel?

Dans ces conditions, le Groupe doit envisager les options suivantes:

- a) conserver le droit d'initiative pour chaque État membre;
- b) reconnaître le droit d'initiative exclusivement à la Commission ou en prévoyant des exceptions dans des domaines spécifiques tels que la coopération policière ou la création d'organismes chargés de l'application des lois. Le Parlement européen, le Conseil et des États membres (un groupe d'États membres) demanderaient formellement à la Commission de soumettre une proposition; si la Commission n'était pas en mesure de le faire, elle devrait en indiquer les motifs);
- c) donner un droit d'initiative concurrent uniquement à un groupe d'État membres;
- d) prévoir que seules les initiatives de la Commission puissent être adoptées à la majorité qualifiée "ordinaire" + codécision; les initiatives des États membres exigeraient l'unanimité/la majorité superqualifiée. [Cela découlerait de la logique générale qui veut que le vote à la majorité qualifiée est plus acceptable pour les États membres "mis en minorité" et que la conciliation entre le Conseil et le Parlement européen dans le cadre de la codécision est plus praticable et plus équilibrée si la Commission agit en qualité de médiateur neutre et de gardien de l'intérêt général];
- e) Présidence de l'Union? Le Haut représentant devrait-il l'exercer (si le poste était créé)?

B. RENFORCER LA COLLABORATION OPÉRATIONNELLE

I. Collaboration opérationnelle au sein du Conseil

- inscrire dans le traité la mission de la task force des responsables des services de police; redéfinir cette mission et conférer au Comité de l'article 36 une compétence en matière de coopération exécutive plutôt que de législation;
- dans le cadre de cette structure, les États membres pourraient être représentés de manière permanente (en créant un état-major européen de police sur le modèle de la structure militaire existant dans le deuxième pilier actuel).

II. Est-il nécessaire de créer une nouvelle structure au sein du Conseil avec un nouveau responsable (Haut représentant/haut fonctionnaire) pour renforcer la collaboration opérationnelle?

Pour susciter la confiance et la renforcer et pour améliorer l'efficacité, est-il vraiment nécessaire de créer une nouvelle structure au sein du Conseil. Cela permettrait-il d'accroître la visibilité et la responsabilité? En outre, une telle proposition permettrait-elle d'instaurer une distinction nette entre le Conseil agissant en qualité d'organe législatif et le Conseil agissant en qualité d'organe exécutif responsable d'actions opérationnelles?

À cet égard, on peut penser que le groupe voudra examiner les propositions déjà formulées (voir en particulier les contributions faites par MM. Haenel et Floch) qui préconisent la désignation d'un nouveau responsable chargé de coordonner ce domaine.

Le poste en question pourrait être soit de nature politique (un Haut représentant qui présiderait le Conseil de ministres JAI) soit de nature plutôt technique (un Haut fonctionnaire chargé de la coordination des tâches techniques et opérationnelles). Peut-être le groupe souhaitera-t-il examiner d'abord s'il est opportun de créer un tel poste et, éventuellement, définir les tâches à prévoir. Elles seraient très différentes selon le profil choisi (politique ou technique).

À titre d'exemple, les tâches suivantes pourraient être confiées au nouveau responsable:

- coordonner l'éventail complet des questions de police et de sécurité: coopération policière, missions d'enquête, évaluation par les pairs.
- assurer la présidence du Conseil "Justice et Affaires intérieures" ou lui rendre compte et faire rapport régulièrement au Parlement européen et, éventuellement, aux Parlements nationaux. Europol serait placé sous son autorité directe (p. ex. il présiderait le conseil d'administration) et il devrait veiller au bon déroulement de la coopération entre Europol et Eurojust.

Les actions entreprises au sein de cette structure du Conseil seraient soumises au contrôle juridictionnel de la Cour européenne de justice.

III. Gestion des frontières extérieures

Le Conseil européen de Séville a évoqué la mise au point progressive d'un système intégré de gestion des frontières en tant qu'objectif de l'Union. Le traité ne devrait-il pas contenir une disposition spécifique destinée à simplifier les prescriptions en matière de visas (à l'heure actuelle, il comporte quatre paragraphes)? Cette disposition devrait-elle servir de base juridique pour l'adoption d'autres mesures nécessaires (en particulier, la promotion de la coopération, de la formation, de l'échange d'informations et un mécanisme de solidarité financière)?

Il ressort des délibérations du groupe que la mise en place d'un corps de garde-frontières européen est plutôt envisagée à long terme. À cet égard, est-il opportun de répondre aux besoins des États

membres par une action complémentaire de l'Union? Est-il nécessaire de mettre en place des équipes communes composées de fonctionnaires de différents États membres afin de rendre le contrôle des frontières extérieures plus efficace?

IV. Évolution des organes de l'Union (Europol, Eurojust)

- conférer à Europol plus de compétences opérationnelles: lui confier un rôle de coordination des enquêtes; l'habiliter à formuler une demande (contraignante) en vue du déclenchement d'une enquête; lui confier un rôle directeur dans le cadre des équipes communes d'enquête? *Ou*: remplacer simplement la description détaillée de la mission d'Europol figurant à l'article 30 du TUE par une description brève et générale du rôle d'Europol, en précisant simplement l'évolution d'Europol et en laissant au législateur une plus grande latitude pour définir ce rôle?
- conférer à Eurojust plus de compétences opérationnelles: l'habiliter à formuler une demande (contraignante) en vue d'engager des poursuites pénales; l'habiliter à demander que lui soient déférées les affaires en cours exigeant une coordination transnationale? lui confier un rôle de contrôle juridictionnel des enquêtes menées par Europol? *Ou*: remplacer simplement la description détaillée de la mission d'Eurojust qui figure à l'article 31 du TUE (Nice) par une description brève et générale du rôle d'Eurojust, en précisant simplement quelle est l'évolution d'Eurojust et en laissant au législateur une plus grande latitude pour définir ce rôle?
- admettre, dans une perspective à long terme, la possibilité d'instituer la fonction de procureur européen, qui pourrait être une émanation d'Eurojust ou résulter d'une association avec Eurojust, éventuellement pour la seule protection des intérêts financiers de l'Union ou avec un domaine d'action plus large?

C. QUESTIONS HORIZONTALES

I. Une mise en œuvre plus efficace

a) un meilleur contrôle de la mise en œuvre par les États membres:

1. par le biais du recours à des mécanismes d'évaluation mutuelle (par les pairs), selon une pratique qui s'est instaurée au sein du Conseil ces dernières années et qui est destinée à contrôler, dans la pratique, l'efficacité dont font preuve des organes administratifs et judiciaires dans la mise en œuvre des dispositions, afin d'encourager la confiance mutuelle. (Ce mécanisme devrait-il être mentionné dans le traité?).
2. en habilitant la Commission à engager des procédures en manquement (comme le prévoit

l'article 226 du TCE).

b) des mesures d'application plus efficaces au niveau de l'Union:

- habiliter la Commission à mettre en œuvre de telles mesures selon les procédures habituelles comme c'est le cas dans d'autres domaines (p. ex. l'article 211 du TCE et la procédure de comité, éventuellement réformée par la Convention)

(En tout état de cause, le Conseil conférerait à la Commission de plus en plus de compétences d'application pour ce qui est des actes relevant du troisième pilier, bien que cela ne soit pas prévu dans le traité UE)

II. Participation des Parlements nationaux

D'un côté, il est nécessaire de tenir compte du fait que le droit pénal est un domaine spécifique, particulièrement sensible aux droits de l'homme; situé au cœur du principe de subsidiarité, il relève actuellement de la compétence des Parlements nationaux (p. ex. pour ce qui est de la ratification des conventions). Une réforme des instruments juridiques, des procédures législatives et de la coopération opérationnelle est indispensable et conduira à une responsabilité accrue du Parlement européen, mais les Parlements nationaux devraient continuer de jouer un rôle important. D'un autre côté, le groupe pourrait s'efforcer, autant que possible, de faire fond sur les résultats des travaux que la Convention a menés d'une manière générale sur cette question, plutôt que de concevoir des mécanismes spéciaux exclusivement pour le troisième pilier actuel.

- Il s'agirait de prévoir un recours éventuel au "mécanisme d'alerte précoce mis en place pour contrôler le respect du principe de subsidiarité" (mis au point par le WG I) pour les questions de droit pénal, notamment pour les cas où il n'est pas certain qu'une infraction a véritablement un "effet transfrontière": on pourrait, par exemple, prévoir d'abaisser le seuil à atteindre pour permettre aux Parlements nationaux de déclencher l'alerte précoce. À cet égard, on pourrait envisager de mettre en place un mécanisme de "pétition" qui serait déclenché lorsqu'un certain pourcentage de membres des Parlements de l'Union européenne est atteint (cela encouragerait une coopération active sur une base inter-parlementaire entre les partis siégeant dans les Parlements nationaux);
- permettre également un tel mécanisme d'alerte précoce dans les cas où certains Parlements nationaux estimerait qu'une initiative va à l'encontre d'aspects fondamentaux des grandes orientations du droit pénal national?
- réserver un rôle à la législation nationale par le biais d'un recours exclusif aux directives (ou à tout acte qui leur succéderait) en matière d'harmonisation du droit pénal matériel.
- associer des Parlements nationaux aux mécanismes d'évaluation mutuelle (*voir ci-dessus*).
- instituer un contrôle politique par le Parlement européen? Devrait-il s'exercer en association avec les Parlements nationaux?

III. Accords internationaux

Dans le rapport final du groupe de travail III, il était proposé de fusionner les trois piliers actuels et de prévoir une disposition unique pour la négociation et la conclusion d'accords internationaux. La structure du traité comporte également une disposition spécifique unique sur la conclusion des accords. Cette nouvelle disposition unique pourrait être fondée sur l'actuel article 300 du TCE et prévoirait l'application des articles 24 et 38 du TUE en tant que procédures spécifiques dérogeant au mécanisme communautaire général. Le groupe de travail III n'a pas proposé de modification substantielle des dispositions actuelles sur la négociation et la conclusion d'accords internationaux. Cela signifie que, si un accord international porte exclusivement sur des questions relevant du troisième pilier, les articles 24 et 38 sont d'application (le mandat de négociation est arrêté par le Conseil et la présidence de l'Union négocie, le cas échéant avec l'aide de la Commission).

Telle est déjà la procédure actuelle pour les accords internationaux portant sur des questions qui relèvent du deuxième et du troisième pilier. Le groupe de travail III a toutefois indiqué que ces procédures pourraient être modifiées si tel était le souhait de la Convention. Certes, les accords portant sur des questions relevant du deuxième pilier peuvent être politiquement sensibles. Pour ce qui est des accords sur des questions relevant du troisième pilier, ces derniers sont de nature différente, car ils ont un lien avec la législation, notamment en matière de droit pénal.

Conformément aux articles 24 et 38 actuels, c'est la présidence de l'Union qui négocie les accords. Le fait que la présidence change tous les six mois a créé des difficultés. Si une négociation requiert davantage de temps, elle peut devenir plus complexe si la personne qui négocie au nom de l'Union change périodiquement. La question qui se pose est donc de savoir s'il est possible de proposer un système qui permettrait de renforcer la protection des intérêts de l'Union dans la négociation d'accords relatifs aux questions qui relèvent du troisième pilier. Cette question est actuellement à l'examen du groupe de travail "action extérieure". Il pourrait cependant être opportun de lui communiquer les réflexions de notre groupe sur cette question.

IV. Contrôle juridictionnel

À l'heure actuelle, la compétence de la Cour de justice concernant les actes adoptés dans le cadre du titre IV du traité TCE et du titre VI du TUE est limitée. Selon l'article 35, paragraphe 1, du TUE, la Cour de justice n'est compétente pour statuer à titre préjudiciel que si les États membres acceptent formellement cette compétence (cela a conduit à une "géographie variable" complexe); en outre, la Cour n'a aucune compétence pour vérifier la validité des opérations menées par les forces de police.

ou d'autres services répressifs (paragraphe 5); le droit de former des recours en annulation est limité aux États membres et à la Commission et s'exerce dans les conditions prévues à l'article 35, paragraphe 6, du TUE.

Il se pourrait que la limitation de la compétence de la Cour ne soit plus acceptable en ce qui concerne des actes adoptés dans des domaines qui, telles la coopération policière, la coopération judiciaire en matière pénale, affectent directement les droits fondamentaux des personnes.

La même question se pose à propos de la limitation du contrôle juridictionnel prévue à l'article 68 du TCE. Cette disposition (paragraphe 1) limite la procédure de décision préjudicielle (article 234 du TCE) aux demandes formées par les Cours suprêmes ou les juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, mais il est bien connu que les difficultés d'interprétation sont principalement soulevées devant les tribunaux statuant en première instance; cela suppose qu'une personne doit former des recours jusqu'à un niveau qui n'est plus susceptible de recours juridictionnel pour pouvoir demander que la Cour de Justice soit saisie d'une question d'interprétation (ou de validité) (ce qui est particulièrement problématique dans des cas comme l'asile, domaine où la rapidité des procédures est cruciale). En outre, la compétence de la Cour est exclue en ce qui concerne les mesures liées au maintien de l'ordre public et à la sauvegarde de la sécurité intérieure (contrôle des personnes franchissant les frontières intérieures). Comme indiqué plus haut, ces mesures, de par leur nature même, affectent les droits des personnes. Il semble difficile de justifier le maintien d'une exception à la compétence générale de la Cour pour de telles mesures, compte tenu notamment du fait que d'autres mesures également liées au maintien de l'ordre public (p. ex. l'expulsion de citoyens de l'UE d'un État membre vers un autre) ont toujours été soumises au contrôle juridictionnel de la Cour de Justice européenne.

Le groupe de travail souhaitera peut-être se pencher sur la question de savoir si les mécanismes spécifiques prévus aux articles 35 du TUE et 68 du TCE peuvent être supprimés et si le cadre général de compétences de la Cour de Justice peut être applicable.

Table des matières

INTRODUCTION: QUELQUES HYPOTHÈSES DE BASE OU "RÈGLES D'OR"

A. PROCÉDURES LÉGISLATIVES

I. Domaines relevant du TCE (actuel "premier pilier")

- a. Asile, réfugiés et personnes déplacées*
- b. Politique commune en matière d'immigration*
- c. Coopération judiciaire en matière civile et commerciale*

II. Domaines relevant du TUE (actuel "troisième pilier")

- a. Réforme des instruments juridiques
- b. Définition plus claire de la portée de la législation de l'Union
 - 1. *Remarque préliminaire:*
 - 2. Règles minimales/Rapprochement des dispositions en matière de droit pénal matériel (éléments constitutifs et sanctions)
 - 3. Principe de reconnaissance mutuelle et rapprochement d'éléments de procédure pénale
 - 4. Règles en matière de coopération policière et judiciaire entre les autorités des États membres (exemples: actuelle convention relative à l'entraide judiciaire; mandat d'arrêt européen)
- c. Réforme des procédures législatives
 - 1. L'unanimité est-elle inéluctable?
 - 2. Droit d'initiative

B. RENFORCER LA COLLABORATION OPÉRATIONNELLE

- I. Collaboration opérationnelle au sein du Conseil
- II. Est-il nécessaire de créer une nouvelle structure au sein du Conseil avec un nouveau responsable (Haut/Représentant/Haut Fonctionnaire) pour renforcer la collaboration opérationnelle?
- III. Gestion des frontières extérieures
- IV. Évolution des organes de l'Union (Europol, Eurojust)

C. QUESTIONS HORIZONTALES

- I. Une mise en œuvre plus efficace
 - II. Participation des Parlements nationaux
 - III. Accords internationaux
 - IV. Contrôle juridictionnel
-