

Working Group X

Document de travail 18

NOTE

du :	Secrétariat
au :	Groupe de travail X "Espace de liberté, sécurité et justice"
Objet:	Projet de rapport final

Les membres du Groupe de travail X "Espace de liberté, sécurité et justice" trouveront ci-joint le projet de rapport final du groupe, qui sera examiné lors de la réunion du 22 novembre 2002.

PROJET DE RAPPORT FINAL

INTRODUCTION

Si on souhaite que l'Union européenne bénéficie d'un soutien maximal de la part de ses citoyens, elle doit montrer qu'elle est en mesure de fournir des résultats concrets sur les questions réellement importantes. La Convention sera considérée comme un succès si l'on peut constater qu'elle a mis en place des moyens permettant de garantir la possibilité de jouir de la liberté dans des conditions de sécurité et de justice accessibles à tous. Les citoyens ont le droit d'attendre de l'Union qu'elle affronte la menace que posent à leur liberté et à leurs droits juridiques le terrorisme et les formes graves de criminalité. La bataille contre la criminalité est un domaine dans lequel l'Union européenne peut montrer aux citoyens, de la manière la plus visible, tout l'intérêt qu'elle présente. Il existe, au sein de la criminalité transfrontière, un certain nombre de secteurs auxquels les États, agissant par eux-mêmes, ne peuvent pas s'attaquer avec succès et il en va de même de la défense contre les nouvelles menaces terroristes.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la mise en place d'un espace cohérent de liberté, de sécurité et de justice constitue l'un des objectifs clés de l'Union européenne. À cet égard, il est important de préciser que les trois composantes, la liberté, la sécurité et la justice vont de pair et sont d'importance égale. Ce principe devrait guider la politique de l'Union en la matière.

Cette orientation devrait être consacrée par un engagement commun en faveur de la liberté, fondé sur les droits de l'homme, les institutions démocratiques et l'état de droit. Il est important que les citoyens aient le sentiment qu'un ordre public européen ("European public order") bien conçu a pris forme et est visible aujourd'hui dans les faits et dans leur vie quotidienne. À cet égard, les principes de transparence et de contrôle démocratique revêtent une importance capitale.

Sur la base du mandat du groupe de travail, élaboré dans le cadre du mandat commenté¹, sept réunions se sont tenues et un certain nombre d'experts ont été entendus². Les délibérations ont montré qu'un consensus important s'était dégagé sur un grand nombre de questions. Sur d'autres questions, les membres du groupe ont encore des vues divergentes et il en est tenu compte dans le rapport. Toutefois, ce dernier a trait principalement aux positions communes qui sont apparues au sein du groupe.

Ces dernières ont été élaborées sur la base des deux "règles d'or" proposées, énoncées ci-après, largement acceptées par le groupe:

¹ CONV 258/02.

² Cf. liste des experts figurant à l'Annexe 1.

- *un cadre juridique commun reconnaissant les particularités de cet espace*

Le groupe de travail estime que les dispositions du "troisième pilier" actuel devraient être rassemblées dans un cadre juridique commun. Cela permettrait de surmonter la structure en piliers et ses effets négatifs bien connus (incertitude quant aux bases juridiques; nécessité de prévoir deux instruments ou des accords internationaux distincts pour une série d'initiatives).

Mais le fait de disposer d'un cadre juridique unique ne signifie pas que les procédures de l'Union devraient nécessairement être appliquées d'une manière identique aux domaines qui relèvent actuellement du troisième pilier: les procédures pourraient varier selon l'action envisagée au niveau de l'Union. Les propositions formulées dans le présent rapport visent à associer des éléments de la méthode communautaire à des mécanismes permettant, dans certains cas, une collaboration renforcée entre les États membres et la participation des parlements nationaux en vue de tenir compte des caractéristiques spécifiques du domaine de la police et du droit pénal.

En outre, on pourrait envisager un programme stratégique pluriannuel établi par le Conseil européen, définissant un cadre global pour la collaboration législative et opérationnelle.

- *Introduire, dans toute la mesure du possible, une séparation entre les tâches "législatives" et les tâches "opérationnelles"*

Une séparation plus claire et plus stricte entre la législation (instruments juridiques; procédures législatives; à aligner, pour une large part, sur les procédures générales du droit communautaire) et une coordination renforcée de la collaboration opérationnelle au sein du Conseil.

On estime que cette proposition cruciale, qui vise à établir à l'avenir une distinction entre la fonction législative et la fonction opérationnelle, améliorera la situation actuelle (qui est souvent source de confusion) et a inspiré l'élaboration du rapport final du groupe de travail.

A. PROCÉDURES LÉGISLATIVES

I. Domaines liés au TCE ("premier pilier" actuel)¹

1. Asile, réfugiés et personnes déplacées

Les chefs d'État et de gouvernement sont convenus à Tampere, en 1999, d'instaurer un système commun en matière d'asile; ils ont décidé que cela comportait, à court terme, l'adoption d'un certain nombre d'initiatives législatives concrètes et, à plus long terme, une procédure commune d'asile et un statut uniforme, valable dans toute l'Europe, pour les personnes bénéficiant de l'asile. Toutefois, les progrès, même pour ce qui est de réaliser les objectifs à court terme fixés à Tampere, ont été lents, en raison principalement des contraintes résultant de la règle de l'unanimité, et l'on doit sérieusement se demander si les délais fixés par le Conseil européen de Séville pourront être respectés, même en partie, si la règle de l'unanimité est maintenue² dans ces domaines. Il semble encore moins probable que la vision ambitieuse à long terme retenue à Tampere puisse être mise en oeuvre en recourant au vote à l'unanimité dans une Union à 25 États membres. En outre, dans le traité d'Amsterdam, l'article 63, paragraphes 1 et 2 du TCE a été rédigé d'une manière compliquée qui reflète la situation de l'époque; son libellé n'est pas compatible avec le projet ambitieux approuvé deux ans plus tard à Tampere.

Dans ce contexte, le groupe présente les trois recommandations suivantes:

- que l'on prévoie dans le traité l'application du vote à la majorité qualifiée et la codécision pour les actes législatifs concernant l'asile, les réfugiés et les personnes déplacées;
- que l'on reformule l'article 63, paragraphes 1 et 2 du TCE pour créer un cadre juridique général permettant l'adoption des mesures nécessaires pour mettre en place un système commun en matière d'asile et une politique commune en matière de réfugiés et de personnes déplacées. Cette base juridique devrait, comme dans le traité actuel, assurer le respect intégral de la Convention de Genève mais permettre également à la Commission de fournir une protection supplémentaire, actualisée, qui n'est pas préenglobée par cette convention;
- que l'on consacre, dans le traité, le principe de solidarité et de partage équitable des charges entre les États membres qui s'appliqueront, en tant que principe général, aux politiques de l'Union en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières.

¹ Pour les recommandations concernant la politique de contrôle aux frontières, cf. ci-dessous section III (aspects opérationnels).

² Le traité de Nice stipule que le vote à la majorité qualifiée et la codécision ne seront applicables dans ce domaine qu'une fois que le Conseil aura préalablement adopté, à l'unanimité, les actes législatifs définissant les règles communes et les principes fondamentaux régissant ces questions.

2. Politique de l'immigration

En ce qui concerne les politiques communes de l'Union dans le domaine de l'immigration, les délibérations du groupe ont montré que les bases juridiques actuelles (article 63, paragraphes 3 et 4 du TCE) couvrent en principe l'intégralité du domaine de l'immigration, et reflètent donc une juste ambition pour ce qui est du champ d'application de l'action de l'Union. Il a même été noté que, selon une perception partagée de manière générale et sans préjudice de la portée potentielle des bases juridiques, les États membres conserveront, dans la pratique, leur compétence concernant le volume d'admission des ressortissants de pays tiers ainsi que leur intégration dans le pays hôte. Dans ce dernier domaine, le Conseil européen de Tampere a demandé l'adoption d'une législation de l'Union concernant le statut juridique des ressortissants de pays tiers en situation régulière de séjour de longue durée dans l'UE, attribuant à ces résidents une série de droits uniformes (par exemple, le droit de résidence, le droit à l'éducation, au travail, à la non discrimination). Il est apparu que, selon une autre option, l'Union pourrait fournir une valeur ajoutée aux efforts nationaux d'intégration, principalement par le biais de mesures d'incitation et de soutien, ainsi que par le biais d'une coordination ouverte, plutôt que par une harmonisation des législations. En revanche, il y a, dans la pratique, une forte demande pour la mise en œuvre d'une action de l'Union dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine, y compris des sanctions pénales, vu l'inefficacité démontrable des politiques menées au plan purement national.

Compte tenu de ce qui précède, le groupe n'a pas débattu de modifications substantielles à apporter aux bases juridiques figurant à l'article 63, paragraphes 3 et 4 du TCE, étant entendu que ces dernières englobent la lutte contre l'immigration clandestine, y compris des sanctions pénales (cf. partie B). La principale recommandation du groupe concernant la législation de l'Union dans ce domaine est de passer au vote à la majorité qualifiée et à la codécision.

3. Politique en matière de visas

Le groupe note que la base juridique actuelle figurant à l'article 62, paragraphe 2, point b) du TCE couvre potentiellement tous les aspects d'une politique commune en matière de visas, scindant toutefois cette politique en quatre volets spécifiques reflétant les différences de procédure, qui sont importantes pour la période transitoire prévue dans le Traité d'Amsterdam, mais ne se justifient plus dans le cadre d'un nouveau traité constitutionnel. Cette base juridique devrait donc être simplifiée et devenir une disposition unique permettant l'adoption, au vote à la majorité qualifiée et dans le cadre d'une procédure de codécision, de toutes les mesures nécessaires à une politique commune en matière de visas.

4. Coopération dans le domaine du droit civil

Le groupe a procédé à un débat concernant le libellé actuel de l'article 65 du TCE et notamment le fait que ledit article limite l'action envisagée aux "matières civiles ayant une incidence transfrontière" et ce, "dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur". Si certains membres du groupe s'interrogent sur ces limitations, le groupe a estimé, après un examen approfondi, qu'elles pourraient être maintenues, et que le libellé de la base juridique actuelle est, d'une manière générale, approprié. Toutefois, il estime que cette base juridique de la coopération judiciaire dans les matières civiles pourrait, dans le cadre de la nouvelle structure globale d'un traité constitutionnel unique, être dissociée des questions relatives aux politiques en matière d'asile, d'immigration et de visas.

Enfin, certains membres du groupe ont proposé que *tous* les aspects de la coopération judiciaire en matière civile, c'est-à-dire également les aspects touchant à certains aspects du droit de la famille, soient couverts par la même procédure de vote à la majorité qualifiée et de codécision. Certains autres membres ont marqué leur désaccord avec cette idée.

II. Coopération policière et judiciaire en matière pénale (domaines couverts par le "troisième pilier actuel")

1. Réforme des instruments juridiques

Le groupe reconnaît le besoin urgent de réformer les instruments juridiques actuellement disponibles au titre du "troisième pilier" (Article 34 du TUE), étant donné que la plupart des conventions adoptées par le Conseil n'ont pas encore été ratifiées, qu'il est très difficile de modifier, même sur des points mineurs, les conventions existantes (telles que la convention sur Europol), et que les décisions-cadres et les décisions ne peuvent pas avoir d'effet direct, ce qui, comme l'ont illustré les témoignages d'experts, entrave considérablement la mise en œuvre pratique de certains instruments clés tels que l'introduction du nouveau mandat d'arrêt européen.

Le groupe recommande donc que les décisions-cadres, les décisions et les positions communes soient remplacées par des règlements, des directives et des décisions (comme le prévoit actuellement le Traité CE) ou que le groupe de travail IX propose les instruments qui leur succéderont. Le groupe recommande par ailleurs que l'on supprime l'instrument qui constituent les conventions. À l'avenir, règlements et directives (ou les instruments qui les remplaceront respectivement) suffiront amplement, et les conventions déjà adoptées par le Conseil au titre de

l'article 34 du TUE devraient être remplacées par des règlements ou des directives (ou tout acte qui leur succédera) ¹.

2. Une définition plus claire du champ d'application de la législation de l'Union

La nécessité de définir d'une manière plus claire les compétences de l'Union semble se faire sentir avant tout dans les domaines relevant du rapprochement des dispositions du droit pénal matériel et procédural. En même temps, le nouveau libellé de ces bases juridiques doit refléter un bon équilibre entre le principe de reconnaissance mutuelle et les efforts de rapprochement des dispositions de droit pénal: tel qu'il a été approuvé sur le plan politique à Tampere, le principe de reconnaissance mutuelle devrait constituer la pierre angulaire de la coopération judiciaire, et permettre que les décisions judiciaires rendues dans un État membre soient reconnues par les autorités d'un autre État membre.

Le Groupe recommande que ce principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires soit formellement consacré dans le traité. Le Groupe reconnaît également qu'un certain degré de rapprochement portant sur certains éléments de la procédure pénale et de domaines spécifiques du droit pénal matériel peut s'avérer nécessaire afin de faciliter la reconnaissance mutuelle.

Le renforcement envisagé de l'action communautaire par le biais d'une réforme des instruments législatifs et des procédures de prise de décision exige en même temps que le champ d'application de la future législation de l'Union soit défini plus clairement. En fait, les articles 30 et 31 du TUE - qui constituent la base juridique applicable - sont trop vagues à bien des égards, et trop étroits à d'autres égards. En conséquence, les bases juridiques de la coopération dans le domaine de la police et du droit pénal devraient être reformulées afin d'assurer davantage de clarté, d'efficacité et de sécurité juridique.

¹ Cela permettrait notamment de résoudre les problèmes juridiques urgents qui rendent si difficile à gérer toute évolution future du cadre juridique d'Europol. Si le Conseil était en mesure de remplacer la Convention Europol par un règlement, il pourrait adapter plus facilement ce texte en fonction de la situation, qui évolue sans cesse, et y définir les procédures appropriées de prise de décision pour la gestion d'Europol. Il y a lieu de souligner toutefois que le contenu de la Convention Europol, et donc la nature fondamentale d'Europol, ne seraient pas nécessairement affectés par un tel exercice.

Une nouvelle formulation des base juridiques devrait opérer une distinction entre les différents types d'intervention de l'Union dans ces domaines, à savoir:

- le rapprochement dans certains domaines du droit pénal matériel (éléments constitutifs des infractions et sanctions),
- rapprochement de certains éléments de procédure pénale,
- règles d'organisation de la coopération policière et judiciaire entre les autorités des États membres (par exemple l'entraide judiciaire, le mandat d'arrêt) ¹.

Ces éléments sont approfondis ci-après.

a) Rapprochement dans certains domaines du droit pénal matériel (éléments constitutifs des infractions et sanctions)

Les citoyens ont besoin d'être certains que les formes graves de criminalité transfrontière sont érigées en infraction dans tous les États membres et qu'elles sont passibles de sanctions suffisamment sévères dans toute l'Union. A cet égard, le Groupe estime qu'un certain degré de rapprochement des dispositions de droit pénal matériel (à savoir la définition des éléments constitutifs d'une infraction donnée et les sanctions prévues à cet égard) est nécessaire compte tenu notamment du fait que certaines formes de criminalité revêtent une dimension transnationale et que les États membres ne peuvent pas y faire face efficacement en agissant seuls. Cela a été reconnu tant par le traité d'Amsterdam que par le Conseil Européen de Tampere ².

Le Groupe de travail juge donc opportun d'inclure dans le nouveau Traité une base juridique permettant d'adopter des règles minimales sur les éléments constitutifs des infractions pénales et sur les sanctions dans certains secteurs de la criminalité pour autant que l'un des trois critères ci-après soit rempli:

¹ Il faut également prévoir une base juridique spécifique concernant l'activité des organes de l'Union dans ce domaine (cf. partie B).

² Le Traité d'Amsterdam mentionne l'instauration 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), mais n'exclut pas le rapprochement des législations dans les domaines visés à l'article 29 (prévention de la criminalité, organisée ou autre, et lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite d'être humains et les crimes contre les enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude). Le Conseil Européen de Tampere a conclu entre autres 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, telle 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".

- aa) lorsque l'infraction en question est de nature particulièrement grave et revêt une dimension transfrontière;
- bb) lorsque l'infraction est commise à l'encontre d'un intérêt commun européen qui fait lui-même l'objet d'une politique commune de l'Union (par exemple, contrefaçon de l'euro, PIF), le rapprochement des dispositions de droit pénal matériel devrait faire partie de l'arsenal de mesures prévu pour la poursuite de cette politique chaque fois que des règles non pénales ne sont pas suffisantes;
- cc) lorsque le rapprochement est nécessaire pour susciter une confiance mutuelle suffisante en vue de permettre la pleine application de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ou de garantir l'efficacité des outils communs de coopération policière et judiciaire mis en place par l'Union (à savoir les organes communs tels qu'Europol, ou les instruments tels que le mandat d'arrêt européen).

Dans le cadre de la nouvelle base juridique, tout rapprochement portant sur les éléments constitutifs des infractions et les sanctions ne serait possible que s'il répond à l'un de ces trois critères, et il ne devrait être effectué que sous la forme de directives (ou de tout acte leur succédant).

Le débat mené par le groupe a montré qu'il serait possible de définir de manière plus précise le champ d'application de l'action de l'Union en établissant une liste des types de criminalité censés avoir une dimension transnationale (au sens du point aa) ci-dessus). En revanche, le Groupe est conscient de la difficulté d'établir une telle "liste" (compte tenu notamment de ce que des listes différentes existent à l'heure actuelle, par exemple dans le cadre de l'article 29 et de l'article 31, point e), du TUE et dans les conclusions de Tampere) ainsi que de la nécessité de faire preuve, à l'avenir, d'une certaine flexibilité dans les réactions à des formes de la criminalité en évolution constante.

Dans ces conditions, le Groupe recommande l'établissement d'une liste d'infractions:

- soit en l'inscrivant dans une base juridique figurant dans le traité ¹ (option 1);
- soit par le biais d'une décision du Conseil statuant à l'unanimité dans un certain délai à compter de l'entrée en vigueur du traité (option 2).

Cette liste définirait de manière exhaustive les infractions revêtant une dimension transnationale au sens du critère aa) mais serait sans préjudice des règles minimales adoptées conformément aux critères bb) et cc). En outre, il serait stipulé que le Conseil, statuant à l'unanimité, pourrait modifier cette liste lorsque le besoin s'en fait sentir en raison de l'évolution des formes de criminalité.

¹ Si cette option avait la préférence du Groupe, ce dernier devrait alors entamer des discussions concrètes sur les éléments éventuels à inscrire sur une telle liste, qui figurera dans son rapport final. Les listes figurant à l'article 31, point e) et à l'article 29 du TUE ainsi que la liste figurant dans les conclusions de Tampere pourraient servir d'orientation en vue de cette discussion.

b) Rapprochement des éléments de procédure pénale

Les experts ont montré que la nécessité de procéder à un rapprochement de certains éléments de procédure pénale est largement reconnue par les praticiens et qu'un tel rapprochement est peut-être plus urgent que celui des dispositions de droit pénal matériel. Le Groupe reconnaît qu'un tel rapprochement des procédures facilite à la fois la collaboration entre les organismes chargés de l'exécution des lois dans les États membres (et les organes de l'Union opérant dans ce domaine), et qu'il constitue un corollaire du principe de reconnaissance mutuelle, puisqu'il renforce la confiance mutuelle. L'actuel article 31 du TUE ne reflète pas suffisamment ce point et se montre trop vague sur les possibilités concrètes d'un tel rapprochement.

En conséquence, Le Groupe recommande la création d'une base juridique permettant l'adoption de règles communes sur des éléments *spécifiques* de procédure pénale lorsque de telles règles sont nécessaires pour assurer la pleine application de la reconnaissance mutuelle de décisions judiciaires ou pour garantir l'efficacité des instruments communs de coopération policière et judiciaire mis en place par l'Union. La base juridique inscrite dans le traité pourrait mentionner spécifiquement en tant que domaine d'action les règles communes relatives à l'obtention et à l'admissibilité des preuves. Le Conseil pourrait ensuite définir (procédure de codécision avec vote à la majorité qualifiée) d'autres éléments de procédure sur lesquels des règles communes sont nécessaires.

Cette base juridique pourrait également prévoir de fixer des normes minimales communes pour la protection des droits des individus dans les procédures pénales, qui s'inspireraient des normes consacrées dans la convention européenne des droits de l'homme et dans la charte des droits fondamentaux et respecteraient les différentes traditions juridiques européennes. Cela pourrait se faire exclusivement par le biais de directives (ou de tout acte qui leur succédera).

c) Règles relatives à la coopération policière et judiciaire entre les autorités des États membres

Un autre domaine d'action, distinct du rapprochement dans certains domaines du droit pénal matériel ou procédural des États membres, est l'adoption de règles facilitant la coopération policière et judiciaire entre les autorités des États membres. On peut citer, à titre d'exemple, la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale établie par le Conseil en 2000 ou la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, approuvée en juin 2002 ainsi que l'idée de créer, au niveau européen, un collège judiciaire au sein duquel une formation complémentaire à l'intention des juges pourrait bénéficier d'un soutien financier.

D'une manière générale, le traité actuel contient des bases juridiques suffisantes pour l'adoption de telles règles. Dans le domaine de la coopération judiciaire, le groupe recommande toutefois de compléter la base juridique de manière à permettre l'adoption des mesures nécessaires à la reconnaissance mutuelle des ordonnances judiciaires, des amendes, et des décisions en matière de déchéance, et toute autre forme de décision judiciaire; cela serait une conséquence logique de la consécration du principe de reconnaissance mutuelle dans le traité.

Cette base juridique permettrait expressément d'adopter des règles relatives au règlement des conflits de compétence entre les États membres. En outre, le groupe estime que cette base juridique ne devrait pas se limiter à des types spécifiques d'infractions pour lesquelles l'Union s'efforce de rapprocher les dispositions de droit pénal matériel.

Pour ce qui est de la coopération en matière de police entre les autorités des États membres, le groupe considère que le champ d'application et l'intensité de l'action de l'Union, tels que définis dans l'actuel article 30 paragraphe 1, du TUE sont, d'une manière générale, appropriés; une simplification du libellé de cette disposition pourrait toutefois être envisagé.

d) Mesures de soutien en matière de prévention de la criminalité

Un aspect crucial de la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est la nécessité d'assurer un *juste équilibre* entre les trois composantes; cela implique également un équilibre entre l'action de prévention et l'action de répression. En conséquence, il importe que le nouveau traité reflète plus clairement le rôle décisif que joue la prévention de la criminalité, qui est visée à l'article 29 du TUE mais ne figure pas dans les bases juridiques spécifiques que sont l'article 30 et l'article 31 du TUE.

Le groupe recommande qu'une base juridique spécifique soit insérée dans le traité; elle permettra de prendre des mesures de soutien en matière de prévention de la criminalité, tout en respectant pleinement l'importance particulière que revêt le principe de subsidiarité dans ce domaine.

3. Réforme des procédures législatives

a) La codécision, procédure normale à utiliser pour la législation

Le groupe de travail estime que, pour toute la législation relevant de ce domaine (à la différence des actions opérationnelles visées plus haut), la procédure de codécision est applicable.

b) Cas dans lesquels le vote à la majorité qualifiée pourrait être utilisé

Il existe au sein du groupe un large consensus sur le fait que la situation actuelle, dans laquelle la règle de l'unanimité régit toute procédure de décision dans le domaine de la coopération en matière pénale ne peut pas être maintenue si l'Union, après l'élargissement, doit être à même de préserver et renforcer sa capacité à protéger les citoyens contre les formes graves de criminalité transfrontière. En conséquence, les membres du groupe sont conscients de ce que des efforts énergiques doivent être déployés pour étendre le vote à la majorité qualifiée et la codécision, qui doit (comme indiqué plus haut) devenir la procédure législative normale selon le nouveau traité constitutionnel. A cet égard, les experts invités ont également fait observer que, déjà à l'heure actuelle, la règle de l'unanimité ralentit les négociations et appauvrit considérablement le contenu des actes adoptés.

Compte tenu de ce qui précède, une majorité des membres du groupe est disposée à recommander que à la procédure de décision se fasse au vote à la majorité qualifiée pour les domaines suivants:

- i. les règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions et aux sanctions des infractions recensées. Deux options sont possibles:
 - une liste ¹ des infractions serait intégrée dans une disposition du traité et cette disposition stipulerait également que tout ajout à cette liste serait adopté par une décision du Conseil statuant à l'unanimité;
 - le traité ne comporterait pas de liste, mais prévoirait que le Conseil, statuant à l'unanimité, établit une liste recensant les infractions pour lesquelles un rapprochement substantiel sera décidé à la majorité qualifiée; le Conseil pourrait par la suite ajouter d'autres formes de criminalité, en statuant à l'unanimité (cf. point 2 a) sous aa) ci-dessus);
- ii. les règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions et aux sanctions des infractions commises à l'encontre d'une politique commune de l'Union, si la politique en question est régie par le vote à la majorité qualifiée (point 2 a) sous bb) ci-dessus);
- iii. les règles communes minimales relatives à la protection des droits des individus dans les procédures pénales, en tant que corollaire au principe de reconnaissance mutuelle (cf. point 2 b) ci-dessus);
- iv. les règles communes relatives aux éléments *spécifiques* de la procédure pénale, tels que l'instruction et l'admissibilité des preuves; si ces règles sont nécessaires pour assurer l'application intégrale de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ou pour garantir l'efficacité des instruments communs de coopération policière et judiciaire mis en place par l'Union (cf. point 2 b) ci-dessus);

¹ Si le Groupe se prononçait pour cette option, il serait nécessaire d'entamer des discussions concrètes sur les éléments éventuels à inscrire sur cette liste, qui figurera dans le rapport final. Les listes qui figurent à l'article 31, point e) et à l'article 29 du TUE, ainsi que la liste figurant dans les conclusions de Tampere pourraient servir d'orientation pour cette discussion.

- v. des règles relatives à la coopération policière et judiciaire entre les autorités des États membres, à l'exception des règles concernant l'exercice de compétences opérationnelles des équipes communes d'enquête ou des autorités chargées de l'exécution des lois sur le territoire d'un autre État membre (cf. point 2 c) ci-dessus);
- vi. les mesures de prévention de la criminalité (cf. point 2 d) ci-dessus).

Pour ce qui est des procédures de prise de décision concernant les règles régissant les organes de l'Union, il y aurait lieu de procéder à un examen approfondi. Le groupe juge opportun d'envisager deux situations distinctes:

- l'une concernant la création de nouveaux organes de l'Union chargés d'exercer certaines compétences actuellement assumées au niveau national (tel qu'un éventuel ministère public ou un service commun de garde-côtes, cf. ci-dessous), qui pourrait être décidée à l'unanimité;
- l'autre concerne l'évolution future des organes existants, par exemple Europol et Eurojust.

L'amélioration de l'efficacité d'Europol et d'Eurojust est capitale pour la coopération policière et judiciaire et devrait donc en principe pouvoir se faire au vote à la majorité qualifiée et par la procédure de codécision; cela devrait être le cas pour toute extension éventuelle du champ d'application d'Europol et d'Eurojust à de nouveaux types de criminalité, pour toutes les règles concernant leur organisation et leur gestion, et pour toute extension de leurs compétences actuelles.

c) cas dans lesquels la règle de l'unanimité s'appliquerait

Pour certains aspects de la coopération en matière pénale concernant les fonctions essentielles des États membres et profondément ancrés dans leurs traditions juridiques, la règle de l'unanimité reste de mise.

Il en est notamment ainsi de la création d'organes de l'Union ayant des pouvoirs opérationnels, du rapprochement des législations dans certains domaines du droit pénal matériel (autres que ceux visés ci-avant), des règles concernant les actions menées par des équipes conjointes de police ou par des autorités nationales sur le territoire d'un autre État membre.

Le groupe est toutefois conscient qu'après l'élargissement, cette règle pourrait conduire à une impasse, dans la mesure où un seul État pourrait refuser toute négociation sur une question qui serait contraire à ses intérêts spécifiques, même si l'Union la considère urgente dans le cadre de la lutte commune contre la criminalité. Cette question est également liée à celle du mécanisme de sortie ("opting-out") et de la coopération renforcée.

d) Droit d'initiative

Actuellement, les États membres partagent le droit d'initiative avec la Commission en ce qui concerne les mesures adoptées en vertu du titre IV TCE et du titre VI TUE. Après le 1er mai 2004, les États membres ne conserveront ce droit d'initiative que pour ce qui est du TUE. Il a été souligné par certains que les initiatives proposées par les États membres concernent surtout les difficultés existant au sein de leurs États respectifs, sans tenir compte de la perspective générale des intérêts de l'Union. De plus, certains États, lorsqu'ils assument la présidence du Conseil, se sentent politiquement obligés de proposer des initiatives qui répondent à une préoccupation réelle de leur population. Cela peut impliquer des délibérations du Conseil sur des sujets qui ne présentent en réalité qu'un intérêt limité.

Le groupe a examiné plusieurs options :

- i. maintenir le droit d'initiative pour chaque État membre;
- ii. reconnaître le droit d'initiative à la Commission uniquement ou moyennant des exceptions dans des domaines spécifiques tels que la coopération policière, le développement de services répressifs;
- iii. reconnaître le droit d'initiative exclusif de la Commission, étant entendu que le Parlement, le Conseil ou un groupe d'États membres pourraient inviter la Commission à soumettre une proposition législative. En cas de refus, la Commission devrait communiquer ses raisons au Parlement et au Conseil;
- iv. accorder un droit d'initiative concurrent à un groupe d'États membres;
- v. accorder un droit d'initiative concurrent aux États membres, tout en établissant un mécanisme prévoyant qu'une proposition ne peut être soumise qu'après approbation par le Conseil statuant à la majorité;
- vi. prévoir que seule une initiative de la Commission répondant à une demande explicite du Conseil européen pourrait être adoptée à la majorité qualifiée; toutes les autres initiatives (y compris celles soumises par un groupe d'États membres) seraient adoptées à l'unanimité.

Le groupe a également noté que d'un point de vue juridique et institutionnel, permettre aux États membres de lancer une initiative législative dans le cadre de la procédure de codécision soulève la question de la compatibilité avec la nature même de cette procédure telle que décrite à l'article 251 TCE, ainsi qu'avec la logique du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil.

Dans ce contexte, la majorité du groupe a convenu que le droit d'initiative de la Commission devrait être partagé avec les États membres; afin de renforcer l'idée que les initiatives de ces derniers doivent répondre à une préoccupation générale, le groupe recommande de fixer un seuil de 1/5 (1/4) des États membres pour qu'une initiative puisse être admise.

B. RENFORCER LA COLLABORATION OPÉRATIONNELLE

Les membres du groupe de travail sont largement d'accord pour constater que la collaboration opérationnelle actuelle manque d'efficacité et de transparence et échappe à l'obligation de rendre des comptes. En ce moment, les fonctions opérationnelles sont réparties entre les autorités policières et judiciaires des États membres (premières responsables), Europol, plus récemment Eurojust (chargée de soutenir et de faciliter la collaboration) et l'OLAF (chargé d'effectuer des enquêtes administratives dans le domaine précis de la protection des intérêts financiers de la Communauté). En outre, le contrôle efficace des frontières extérieures de l'Union constitue un nouveau défi majeur pour la collaboration opérationnelle. Il faut accomplir des progrès considérables dans l'espace considéré pour répondre aux attentes de la population, et des améliorations auraient un effet immédiat et visible sur la manière dont l'Europe est perçue par les citoyens ordinaires.

I. Intensification de la collaboration au sein du Conseil

Les tâches actuelles du Conseil en matière de coordination de la collaboration opérationnelle pourraient être mieux organisées si l'on veut renforcer la confiance et l'efficacité. Il serait utile d'établir une distinction plus claire selon que le Conseil intervient dans sa capacité législative ou qu'il exerce des fonctions exécutives spécifiques dans cet espace.

C'est pourquoi le groupe propose que soit créée au sein du Conseil une structure plus efficace, de haut niveau technique, pour assurer la coordination de la collaboration opérationnelle. À cette fin, on pourrait fusionner divers groupes existants et redéfinir dans le nouveau traité la mission actuelle du "Comité de l'article 36", qui devrait à l'avenir axer ses travaux sur la coordination de la collaboration opérationnelle plutôt que participer aux travaux législatifs du Conseil. On pourrait examiner comment associer à ce projet la Task Force des chefs de police.

Cette instance réformée du Conseil pourrait avoir un rôle de coordination et de supervision de l'ensemble des activités opérationnelles en matière de police et de sécurité (entre autres: coopération policière, missions d'information, facilitation de la coopération entre Europol et Eurojust, examens par les pairs menés au sein du Conseil, système commun de contrôle des frontières, protection civile). L'échange de données à caractère personnel devrait se poursuivre dans le cadre des systèmes mis en place (Europol, Schengen, Système d'information douanier, Eurojust, etc.), qui disposent de règles appropriées sur la protection des données et de systèmes de surveillance. On pourrait toutefois envisager de simplifier ces systèmes de surveillance en fusionnant les différentes autorités de contrôle.

Cette structure réformée de haut niveau technique pourrait avoir un président permanent qui serait soit nommé par le Conseil, soit élu parmi ses membres. Ce fonctionnaire de haut rang apporterait la visibilité nécessaire à la collaboration opérationnelle au sein du Conseil. Il pourrait faire rapport régulièrement au Conseil "JAI", au Parlement européen et, éventuellement, aux parlements nationaux; Europol pourrait être placé sous son autorité (dont il pourrait, par exemple, présider le conseil d'administration).

Il y a lieu de distinguer cette recommandation d'une proposition qui a également été présentée – mais qui n'a pas trouvé un appui suffisant au sein du groupe – relative à l'instauration d'un "haut représentant JAI" ayant un rôle politique (par exemple, présider le Conseil "JAI"). Le groupe a donc estimé que, si une structure de ce type est nécessaire, elle doit être de nature technique.

II. Gestion des frontières extérieures

Le groupe s'accorde généralement pour constater que des progrès concrets devraient être accomplis dans ce domaine afin de mettre progressivement en place un système véritablement intégré de gestion du contrôle des frontières extérieures, comme l'a reconnu le Conseil européen de Séville.

En outre, la plupart des membres du groupe ont envisagé, en tant que perspective à long terme, la possibilité de créer une unité commune de garde-frontières européens. On pourrait commencer par quelques mesures plus rapprochées (notamment un renforcement de la collaboration, une coopération plus étroite entre les services des États membres, une instruction et une formation communes, la mise en commun des équipements, des équipes communes composées d'agents de différents États membres pour rendre le contrôle des frontières extérieures plus efficace). Les progrès à accomplir dans ce domaine se feraient donc par degrés.

L'ensemble du groupe est également d'avis que le principe de solidarité entre les États membres, y compris la solidarité financière, revêt une importance particulière dans le domaine du contrôle des frontières.

Compte tenu de ce qui précède, le groupe recommande que le traité mentionne expressément l'objectif convenu lors du Conseil européen de Séville; il contiendrait ainsi une base juridique permettant l'adoption de toutes les mesures nécessaires pour mettre progressivement en place un système commun de gestion des frontières extérieures. Cette disposition pourrait servir de base

juridique pour l'adoption de telles mesures (comme, notamment, l'encouragement de la coopération, de la formation, de l'échange d'informations et de la solidarité financière). On pourrait songer à mentionner, dans cette base juridique, la possibilité de créer une unité commune de garde-frontières européens dans une perspective à plus long terme.

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

a) Europol

Le groupe estime que, plutôt que d'essayer "d'actualiser" la description détaillée des tâches d'Europol qui figure à l'article 30 du traité UE - et qui est déjà dépassée à certains égards -, il serait plus opportun de la remplacer dans le nouveau traité par une disposition plus concise et plus générale sur Europol. Cette disposition contiendrait une base juridique donnant plus de latitude au législateur pour étendre les tâches et les compétences d'Europol.

Cette base juridique ne devrait néanmoins pas être sans limites: elle devrait indiquer le sens d'une évolution possible et définir des bornes fondamentales, ce qui n'a pas été contesté au sein du groupe. Ainsi, la disposition pourrait mentionner le rôle central que joue Europol dans le cadre de la coopération policière européenne, définir l'objet général de son action (la criminalité grave touchant deux ou plusieurs États membres), préciser que ses tâches et ses compétences sont définies par le législateur et qu'elles *peuvent* (dans la mesure définie par la législation) inclure des compétences ayant trait à la coordination et à la réalisation d'enquêtes ainsi qu'à la participation à des actions opérationnelles devant être menées conjointement avec des services des États membres ou au moyen d'équipes communes. Enfin, la disposition devrait établir clairement que toute action opérationnelle dans laquelle Europol intervient devrait en tout état de cause être menée en liaison et en accord avec les États membres concernés (recours à une formule analogue à l'actuel article 32 du traité UE) et que les mesures coercitives devraient toujours être appliquées par des agents compétents des États membres.

Le groupe a aussi défendu l'idée que les activités d'Europol devraient à l'avenir faire l'objet d'un contrôle politique exercé par le Parlement européen et, éventuellement, les parlements nationaux, ainsi qu'à un contrôle judiciaire exercé par la Cour de justice.

b) Eurojust

Eurojust est compétente pour traiter de tous les types d'infractions à l'égard desquelles Europol dispose d'une compétence permanente, ainsi que de la criminalité informatique, de la fraude, de la corruption et de toute infraction pénale affectant les intérêts financiers de la Communauté européenne, du blanchiment des produits du crime et, enfin, de la participation à une organisation criminelle. Elle agit dans le contexte des enquêtes et des poursuites qui concernent au moins deux États membres, mais elle peut aussi agir à la demande d'un seul État membre ou de la Commission. Eurojust est habilitée à demander à un État membre d'ouvrir une enquête, mais cette demande n'est pas contraignante.

Le groupe a examiné de manière positive les solutions permettant d'élargir les compétences opérationnelles d'Eurojust. D'une manière générale, il recommande de remplacer la description détaillée de la mission d'Eurojust qui figure à l'article 31 du traité UE (Nice) par une description plus concise et plus générale, qui contiendrait une base juridique donnant au législateur plus de latitude pour étendre les tâches et les compétences d'Eurojust.

Cette disposition pourrait mentionner le rôle central joué par Eurojust en matière de coordination et de coopération judiciaire, définir l'objet général de son action (la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres), préciser que ses tâches et ses compétences sont définies par le législateur et qu'elles *peuvent* (dans la mesure définie par la législation) comprendre des tâches et des compétences ayant trait en particulier:

- à l'engagement et à la coordination de poursuites pénales;
- à la facilitation de la coopération judiciaire (y compris la résolution de conflits de compétences);
- et, éventuellement, à une supervision des (futurs) activités d'enquêtes et opérationnelles d'Europol.

Enfin, elle pourrait préciser que les actes officiels de procédure judiciaire dans les États membres émaneraient en tout état de cause des agents nationaux compétents (y compris les membres nationaux d'Eurojust, dans la mesure où cette compétence leur a été conférée).

c) L'institution éventuelle d'un Procureur européen ou d'un Parquet européen

Le groupe a aussi examiné certaines propositions favorables à l'institution d'un Procureur européen. Certains membres ont fait valoir que la fraude commise au détriment des intérêts financiers de la Communauté a beaucoup d'ampleur et que les instruments actuels sont insuffisants pour remédier à cette situation. Ils proposent dès lors d'instituer un Procureur européen responsable de détecter, de poursuivre et de faire juger devant les juridictions nationales les auteurs d'infractions portant préjudice aux intérêts financiers de la Communauté. Pour d'autres membres, il n'y a pas d'arguments

convaincants en faveur de la création d'un tel organe et il existe des objections solides fondées sur des considérations tant pratiques que de définition des responsabilités. Pour d'autres membres encore, il est nécessaire de disposer d'un Parquet européen dont le mandat irait au-delà de la protection des intérêts financiers de l'Union; ils pensent que l'Eurojust actuel pourrait devenir ce parquet.

Le Groupe préconise d'étudier l'idée de renforcer - à moyen ou à long terme - les compétences d'Eurojust pour l'habilitier, sur la base d'une décision prise par le collège, à intenter des actions devant les tribunaux nationaux par l'intermédiaire de son représentant national. La base juridique concernant Eurojust devrait dans ce cas permettre une évolution permettant l'adoption d'une telle décision (selon la procédure de codécision et à l'unanimité du Conseil).

C. QUESTIONS HORIZONTALES

I. Une mise en œuvre plus satisfaisante et le maintien de normes élevées

Comme les experts l'ont montré au groupe, l'un des problèmes les plus importants qui compromettent la politique de l'Union dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice est l'insuffisance de la mise en œuvre, en particulier dans le domaine de l'actuel "troisième pilier". Trop souvent, le droit communautaire est resté "virtuel": conventions non ratifiées par tous les États membres (sur plus d'une douzaine de conventions conclues, deux seulement ont été ratifiées) et décisions-cadres (ou antérieurement "actions communes") non transposées ou incomplètement transposées dans le droit national. Ce problème de l'insuffisance de la mise en œuvre affecte aussi les mécanismes de coopération, notamment en ce qui concerne les agences (par exemple Europol, qui ne reçoit pas suffisamment d'informations des États membres). On a aussi fait valoir à cet égard que le fait de ne pas mettre en œuvre la législation dans cet espace risquait de compromettre sérieusement la sécurité d'autres États membres (en ce qui concerne, par exemple, la lutte contre le terrorisme, les problèmes liés au contrôle des frontières extérieures et la mise en place possible d'une cybercriminalité au niveau de l'Union).

Si l'on veut trouver des solutions pour améliorer la mise en œuvre qui incombe aux États membres dans cet espace, il faut établir une distinction entre le suivi de la mise en œuvre pratique de politiques et de normes de l'Union et le contrôle du respect des obligations légales.

Dans le premier cas, le groupe estime qu'il faudrait encourager et appliquer plus largement des mécanismes "d'évaluation mutuelle" ou "d'examen par les pairs" que le Conseil a mis en pratique avec succès ces dernières années (par exemple, dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée ou dans le cadre de l'application effective de l'acquis de Schengen). Cette technique s'est avérée être un outil performant pour suivre efficacement la mise en œuvre *pratique* des politiques de l'Union, contribuant ainsi à susciter la confiance réciproque dans les systèmes policiers et judiciaires respectifs, qui sont au cœur d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice. En fait, le système de reconnaissance mutuelle ne peut fonctionner que sur la base d'une confiance réciproque totale entre les systèmes policiers et judiciaires des États membres. Les normes élevées ne doivent pas seulement être atteintes, mais aussi maintenues. Le groupe estime qu'il serait bon que le nouveau traité mentionne expressément cette technique d'évaluation mutuelle, qui doit être mise en œuvre avec souplesse au moyen de procédures garantissant l'objectivité et l'indépendance. En outre, les rapports établis à la suite d'un "examen par les pairs" devraient être transmis aux parlements nationaux et, si possible, y faire l'objet d'un débat.

Dans le cas des obligations légales qui incombent aux États membres dans le domaine de l'actuel troisième pilier, le groupe pense que la Commission devrait jouer pleinement son rôle de gardienne des traités et être habilitée à former des recours en manquement devant la Cour de justice, conformément à l'article 226 du traité CE.

Le groupe estime que les deux mécanismes de contrôle sont complémentaires et de même importance: on peut assurer un suivi efficace de la mise en œuvre pratique dans le domaine opérationnel par le biais de "l'examen par les pairs", et non par le biais du recours en manquement; en revanche, cette procédure est l'outil qui convient pour un contrôle strictement juridique.

Dans la mesure (limitée) où il serait nécessaire d'assurer l'application de la législation de l'Union *au niveau de l'Union*, le groupe pense que le traité pourrait étendre l'application du régime général sur les mesures d'exécution (c'est-à-dire, actuellement et sous réserve d'une réforme par la Convention, l'article 211 du traité CE: la règle est que les mesures d'exécution sont prises par la Commission selon les procédures de comitologie) au domaine de l'actuel "troisième pilier". On suivrait ainsi une pratique de plus en plus fréquente du Conseil - bien qu'elle n'ait pas été retenue par le traité d'Amsterdam - consistant à confier à la Commission la tâche d'exécuter des actes relevant du troisième pilier en recourant à une procédure de comitologie (par exemple, la gestion des programmes financiers encourageant la coopération, la formation et les échanges dans divers domaines de l'exécution des lois).

II. Participation des parlements nationaux

La nature spécifique de cet espace a déjà été soulignée. Le fait que le travail et l'organisation de la police nationale et la teneur du droit pénal national soient en particulier à la base des pouvoirs qui définissent un État a été en effet largement reconnu. D'un côté, il est nécessaire de tenir compte des spécificités de cet espace, particulièrement sensible aux droits de l'homme; situé au cœur du principe de subsidiarité, il relève de la compétence des parlements nationaux (par exemple, pour la ratification des conventions). Une réforme des instruments juridiques, des procédures législatives et de la collaboration 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 l'actuel troisième pilier.

Le groupe de travail présente les propositions suivantes:

- associer les parlements nationaux à la détermination, par le Conseil européen, des grands axes stratégiques et des priorités de la politique criminelle européenne. Cette participation n'aura de sens que si les doutes sérieux que les parlements nationaux pourraient avoir à propos des choix sont transmis pour examen bien avant que le Conseil européen ne se réunisse;
- recourir aussi au "mécanisme d'alerte précoce" (mis au point par le WG I) pour les aspects particuliers de la subsidiarité dans les questions de droit pénal, notamment quand il n'est pas certain qu'une infraction a véritablement un "effet transfrontière" et est grave. On pourrait aussi envisager d'étendre ce mécanisme aux cas où certains parlements nationaux estiment qu'une initiative va à l'encontre d'aspects fondamentaux du droit pénal national. Ce mécanisme pourrait être déclenché si le seuil d'un quart des parlements nationaux habilités à recourir à l'alerte précoce est atteint. Compte tenu du caractère particulier des travaux dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures, le groupe de travail recommande aussi que des minorités qualifiées des parlements nationaux puissent, sous réserve de contrôles appropriés, déclencher le "mécanisme d'alerte précoce" si les préoccupations concernant une question particulière sont suffisamment généralisées dans l'Union. A cette fin, on pourrait par exemple prévoir que le mécanisme est activé dès lors qu'un minimum d'un tiers des membres des deux tiers de l'ensemble des parlements nationaux signe une pétition à cet effet (cela encouragerait une coopération active sur une base inter-parlementaire entre les partis siégeant dans les parlements nationaux);

- reconnaître que la législation nationale doit continuer à jouer un rôle par le biais d'un recours exclusif aux directives (ou à tout acte qui leur succédera) en manière d'harmonisation du droit pénal matériel et de normes minimales pour les droits des personnes dans les procédures civiles;
- associer les parlements nationaux aux mécanismes d'évaluation mutuelle (*voir ci-dessus*);
- instituer un contrôle politique exercé par le Parlement européen et les parlements nationaux (par exemple, via la création d'un comité mixte pour ce qui est des activités d'Europol et d'Eurojust, ainsi que de l'unité des garde-frontières européens, si elle est créée).

III. Accords internationaux

Actuellement, si un accord international porte exclusivement sur des questions relevant du troisième pilier, les articles 24 et 38 du traité UE 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). On applique en fait la même procédure aux accords internationaux portant sur des questions qui relèvent du deuxième et du troisième piliers. Les accords portant sur des questions relevant du deuxième pilier peuvent en effet être politiquement sensibles. Pour ce qui est des accords relevant du troisième pilier, ils ont en principe une nature différente car ils ont un lien avec la législation, en particulier avec le droit pénal.

Le groupe de travail insiste pour que l'Union soit représentée de manière stable dans les négociations relatives à des accords internationaux. Il estime que, quand ces derniers portent sur plusieurs domaines, le Conseil doit choisir le négociateur en tenant compte du contenu de l'accord concerné afin d'optimiser la capacité de négociation de l'Union. Le groupe de travail reconnaît que ces questions sont liées à celles du développement institutionnel en ce qui concerne la représentation internationale future de l'Union et qu'elle doivent être examinées plus en détail par le Groupe de travail "Action extérieure" et par la Convention.

IV. Mécanismes d'entrée (opting-in) et de sortie (opting-out) et coopération renforcée

Un des éléments du mandat du groupe porte sur les mécanismes *existants* d'entrée ou de sortie prévus par le traité d'Amsterdam en faveur de certains États membres dans le domaine du Titre IV du traité CE et de l'acquis de Schengen. Le groupe soumet à la réflexion la question suivante : ne pourrait-on examiner maintenant la mesure dans laquelle les mécanismes de sortie sont toujours nécessaires? La question se pose en particulier dans le domaine de la coopération en matière civile et dans le domaine de l'asile, vu la pratique qui s'y est établie entre-temps. Il en va autrement dans le

domaine du contrôle des frontières, puisqu'il existe des facteurs géographiques objectifs pouvant justifier qu'il reste des raisons d'avoir des modalités d'entrée.

Une autre question porte sur la nécessité éventuelle de recourir à des mécanismes d'entrée ou de sortie *à l'avenir*, ce qui permettait d'arriver à des solutions dans des cas particulièrement sensibles (tels que ceux définis ci-dessus, pour lesquels un passage au vote à la majorité qualifiée pose des difficultés). Certes, la justice et les affaires intérieures constituent un domaine d'action où la nécessité de trouver des solutions de ce type risque de se faire particulièrement sentir, mais il s'agit d'une question générale qui pourrait potentiellement se présenter dans d'autres domaines d'action et qui doit être examinée par la Convention. L'expérience acquise dans le domaine JAI nous apprend que l'une des questions majeures à laquelle il faut répondre dans ce contexte est de savoir si les possibilités d'entrée/de sortie doivent exister *en bloc* pour des domaines d'action bien définis (comme le contrôle des frontières, pour les raisons géographiques mentionnées ci-dessus), ou si elles doivent être envisagées au cas par cas, dans le cadre d'initiatives législatives particulières.

V. 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 CE et du titre VI du traité UE est limitée. Selon l'article 35, paragraphe 1, du traité UE, 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 traité UE.

Le groupe estime que la limitation de la compétence de la Cour n'est plus acceptable en ce qui concerne des actes adoptés dans des domaines qui touchent directement aux droits fondamentaux des personnes (comme la coopération policière et la coopération judiciaire en matière pénale).

Il a la même opinion quant à la limitation du contrôle juridictionnel prévu à l'article 68 du traité CE. Le paragraphe 1 de cette disposition limite la procédure de décision préjudicielle (prévue par l'article 234 du traité CE) 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; par conséquent, 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, où la rapidité de la procédure 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). Or, comme cela a été indiqué plus haut, ces mesures touchent, de par leur nature même, aux droits des personnes. Pour la majorité du groupe de travail, il est difficile de justifier le maintien d'une exception à la compétence générale de la Cour pour de telles mesures, compte tenu en particulier du fait que d'autres mesures, également liées au maintien de l'ordre public (par exemple, 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.

Pour la majorité du groupe de travail, les mécanismes spécifiques prévus à l'article 35 du traité UE et à l'article 68 du traité CE devraient être supprimés, et le cadre général de compétence de la Cour de justice devrait être étendu à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, y compris aux actes adoptés par les instances de l'Union dans ce domaine.

Dans la mesure où ces propositions impliquent un accroissement de la charge de travail de la Cour de justice, les dispositions sur la réforme de la Cour figurant dans le traité de Nice permettraient à la Cour d'y faire face.

LISTE DES EXPERTS INVITÉS PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

Lute contre la criminalité organisée (point de vue des services de police nationaux)

- M. Patrick ZANDERS, directeur de la Police fédérale (Belgique)
- M. John ABBOTT, directeur du National Crime Intelligence Service (Royaume-Uni)

Lutte contre la criminalité organisée (point de vue des agences européennes)

- M. Jürgen STORBECK, directeur d'EUROPOL
- M. Michael KENNEDY, président d'EUROJUST
- M. Franz-Hermann BRÜNER, directeur général de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)

Coopération judiciaire en matière pénale: instruments et procédures

- M. Henri LABAYLE, professeur à l'Université de Bayonne (France)
- Mme Christine van den WYNGAERT, professeur à l'Université d'Anvers (Belgique)
- M. Gilles de KERCHOVE, directeur de la DGH - Justice et affaires intérieures, Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

Asile, immigration et contrôle des frontières extérieures

- a) Contrôle des frontières extérieures
 - Col. Marek ADAMCZYK, Service des garde-frontières (Pologne)
 - M. Eckehart WACHE, Chef du Bureau fédéral de la Police des frontières (Bundesgrenzschutzamt), de Frankfurt/s/Oder (Allemagne)
- b) Asile et immigration
 - M. Jean-Louis DE BROUWER, Chef d'Unité à la DG Justice et affaires intérieures, Commission européenne

Coopération judiciaire en matière civile

- Mme Alegria BORRAS, professeur à l'Université de Barcelone (Espagne)