

Working Group X

Document de travail 18 REV 1

**NOTE**

---

du :                    Secrétariat

au :                    Groupe de travail X "Espace de liberté, sécurité et justice"

---

Objet:                Projet révisé de rapport final

---

Les membres du Groupe de travail X "Espace de liberté, sécurité et justice" trouveront ci-joint le projet révisé de rapport final du groupe, qui sera examiné lors de la réunion du 27 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 un certain nombre de domaines, tels que la criminalité transfrontière, la politique d'asile ou le contrôle des frontières extérieures de l'Union auxquels les États, agissant par eux-mêmes, ne peuvent pas s'attaquer efficacement; de même, la défense contre les nouvelles menaces terroristes n'est pas compatible avec l'autocratie nationale.

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, qui a été défini dans un programme politique ambitieux fixé par le Conseil européen de Tampere en 1999 puis précisé par le traité de Nice (notamment par l'inclusion d'Eurojust), qui entrera bientôt en vigueur. 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. Les activités menées par le Conseil de l'Europe présentent à cet égard un intérêt tout particulier. 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 commenté <sup>1</sup>, neuf réunions se sont tenues et un certain nombre d'experts ont été entendus <sup>2</sup>. 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:

- *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 traitant du même problème).

Mais le fait de disposer d'un cadre juridique et institutionnel unique ne signifie pas que les procédures de l'Union devraient nécessairement être appliquées d'une manière identique aux domaines qui relèvent actuellement du premier 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, en s'inspirant de l'exemple du Conseil européen de Tampere, que le Conseil européen (ou le Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement) puisse, après consultation du Parlement européen et des parlements nationaux, établir un programme stratégique pluriannuel définissant un cadre global pour l'action de l'Union en matière de collaboration législative et opérationnelle.

---

<sup>1</sup> CONV 258/02.

<sup>2</sup> Cf. liste des experts figurant à l'Annexe 1.

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

Une distinction plus claire devrait être établie entre la législation (instruments juridiques; procédures législatives; mise en œuvre; à aligner, dans une large mesure, sur les procédures générales du droit communautaire) et une coordination renforcée de la collaboration opérationnelle au niveau de l'Union.

Cette distinction a inspiré l'élaboration du rapport final du groupe de travail.

## **A. PROCÉDURES LÉGISLATIVES**

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

#### **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 maintenue <sup>1</sup> dans ces domaines. Il semble encore moins probable que la vision ambitieuse à long terme retenue à Tampere puisse être mise en

---

<sup>1</sup> 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.

œuvre 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 d'autres formes complémentaires de protection, qui ne sont pas prévues par cette convention;
- que l'on consacre, dans le traité, le principe de solidarité et de partage équitable (des charges) (des responsabilités) 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. Une base juridique devrait permettre l'adoption des politiques détaillées nécessaires à la mise en œuvre de ce principe.

## 2. Politique de l'immigration

En ce qui concerne l'objectif de l'Union, fixé par le Conseil européen de Tampere, consistant à élaborer des politiques communes 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 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).

Certains membres du groupe estiment que le traité constitutionnel devrait prévoir expressément une base juridique permettant l'adoption de mesures sur les droits susvisés. À défaut, l'Union pourrait apporter une valeur ajoutée aux efforts nationaux d'intégration, principalement par le biais de mesures d'incitation et de soutien, plutôt que par une harmonisation des législations. En fait, de plus en plus de voix s'élèvent pour demander 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 patente des politiques menées au plan purement national. Dans le même ordre d'idées, la négociation d'accords de réadmission avec des États tiers s'est révélée plus efficace lorsqu'elle était menée au niveau de l'Union plutôt que par les États membres agissant individuellement.

Compte tenu de ce qui précède, le groupe recommande que l'objectif d'une politique commune dans le domaine de l'immigration soit inscrit dans le traité constitutionnel, et qu'une base juridique soit prévue afin d'autoriser l'Union à arrêter des mesures d'incitation et de soutien en vue de contribuer aux efforts consentis par les États membres pour promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers en situation de séjour régulier. Outre ces points, le groupe ne recommande pas de modification substantielle des bases juridiques figurant à l'article 63, paragraphes 3 et 4 du TCE, étant entendu que ces dernières englobent les mesures contre l'immigration clandestine, y compris des sanctions pénales (cf. partie B). La 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<sup>1</sup>.

### 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.

---

<sup>1</sup> Sans préjudice de la procédure relative aux questions ayant trait à la sécurité sociale, qui devrait être examinée dans le cadre des autres politiques sociales.

#### 4. Élaboration d'un système intégré de gestion des frontières

Le groupe est conscient que, dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures, la gestion efficace des frontières extérieures – y compris les infrastructures de surveillance des côtes – est une question d'intérêt commun et de compétence partagée. Le Conseil européen de Séville a salué l'objectif consistant à mettre progressivement en place un système intégré de gestion des frontières extérieures. Le groupe recommande que l'actuel article 62, paragraphe 2, point a), du TCE, soit reformulé en vue de créer une base juridique générale permettant l'adoption des mesures requises pour mettre en place ce système intégré, ce qui passe par une coopération législative autant qu'opérationnelle. Les dispositions législatives énonçant les règles relatives aux normes et procédures en matière de contrôles aux frontières, héritées de Schengen, doivent être maintenue et étoffées, au même titre que la coopération opérationnelle renforcée décrite dans la deuxième partie du présent rapport (Les aspects opérationnels de cette politique sont exposés dans la partie B).

#### 5. 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. En outre, le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires devrait être inscrit dans le traité en tant que pierre angulaire de cette politique commune.

Enfin, le groupe relève que, en vertu du traité de Nice, toutes les mesures ayant trait à la coopération judiciaire en matière civile, à l'exception des aspects touchant au droit de la famille, seront couvertes par la même procédure de vote à la majorité qualifiée et de codécision. Le groupe propose d'aller un peu plus loin en faisant en sorte que cette procédure s'applique également aux mesures ayant trait à la responsabilité parentale.

## **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 certaines initiatives importantes 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 les instruments qui leur succéderont tels qu'ils seront proposés par le groupe de travail IX. Les règles normales qui régissent ces instruments devraient s'appliquer dans l'avenir, même si certains États membres devront sans doute, à cette fin, adapter leurs systèmes juridiques. Cette adaptation devrait notamment prévoir la possibilité pour les particuliers de se prévaloir de l'effet direct de ces directives, qui leur confèrent des droits. Le groupe recommande par ailleurs que l'on supprime l'instrument qui constitue 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) <sup>1</sup>.

### **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

---

<sup>1</sup> 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.



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, respectant la diversité des traditions juridiques européennes – ainsi que les dispositions de la CEDH et de la charte relatives à la présomption d'innocence – peut s'avérer nécessaire afin de faciliter la reconnaissance mutuelle. Certains membres ont souligné le lien entre la nécessité d'inscrire dans le traité le principe de la reconnaissance mutuelle et la nécessité de faciliter l'adoption, par la codécision et le vote à la majorité qualifiée, de la législation sur le rapprochement du droit pénal matériel et de procédure.

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.

Une nouvelle formulation des bases 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) <sup>1</sup>.

Ces éléments sont approfondis ci-après. En outre, en ce qui concerne les "actions urgentes" dans les domaines relevant de l'actuel "troisième pilier", le groupe estime que, à la suite d'une fusion des piliers, il serait opportun d'utiliser comme base juridique une disposition telle que l'actuel article 308 du TCE.

---

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

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

Les citoyens ont besoin d'être certains que des mesures contre les formes graves de criminalité transfrontière sont prises dans tous les États membres et que ces formes graves de criminalité 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 <sup>1</sup>.

Le Groupe de travail juge donc opportun d'inclure dans le nouveau Traité une base juridique permettant d'adopter des règles minimales, ou de règles représentant un "socle commun", 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:

- aa) lorsque l'infraction en question est à la fois 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)].

---

<sup>1</sup> 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".

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. Plusieurs membres du groupe estiment que s'il est pris dans une acception suffisamment large, le critère relatif à la "dimension transfrontière" pourrait être requis pour tout rapprochement du droit matériel. [Certains États membres ont mis en cause l'utilité du critère cc); d'autres en revanche le jugent nécessaire si les infractions ayant une dimension transfrontière visés au critère aa) sont définies par le biais d'une liste exhaustive].

En outre, le champ d'application de l'action de l'Union pourrait être défini de manière plus précise par l'inclusion, dans le traité, d'une liste des types de criminalité censés avoir une dimension transnationale (au sens du point aa) ci-dessus). Si cette liste devait être exhaustive, il serait stipulé que le Conseil, statuant à l'unanimité après avis conforme du Parlement européen, pourrait la modifier lorsque le besoin s'en fait. Une telle souplesse permettrait à l'Union de s'adapter aux formes changeantes de la criminalité.

Enfin, de l'avis général, le traité pourrait prévoir que le rapprochement des dispositions de droit matériel ne devrait se faire que par le biais de directives (ou de tout acte qui leur succédera).

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 l'application 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 dans la mesure où ces règles portent sur des procédures ayant une dimension transfrontière et où elles 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'admissibilité des preuves dans l'ensemble de l'Union. Le Conseil pourrait ensuite définir à l'unanimité 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.

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 envisagée.

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 pénale. 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 désormais insérée dans le traité; elle devrait se limiter à des mesures d'incitation et 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, par exemple l'échange de meilleures pratiques, les programmes financiers portant sur des mesures d'incitation ou des activités de recherche et de documentation à l'échelle de l'Union et les indicateurs servant à des statistiques communes sur la criminalité. Le Conseil européen de Tampere a indiqué que ces mesures pourraient avoir pour priorités la délinquance chez les jeunes, la criminalité urbaine et celle liée à la drogue.

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, c'est la procédure de codécision qui devrait s'appliquer.

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. À 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. En revanche, le groupe est conscient qu'un certain nombre d'aspects de la coopération policière et du droit pénal sont particulièrement sensibles et que l'on ne pourra progresser que par l'intermédiaire de compromis laborieux.

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

- i. les règles minimales, ou le "socle commun", concernant les éléments constitutifs des infractions et les sanctions des infractions ayant une dimension transfrontière repris dans la liste du traité (ou que le Conseil, statuant à l'unanimité, a ajoutés ultérieurement à cette liste, cf. point 2 a) aa, *supra*)<sup>1</sup>;
- 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 de preuves dans l'ensemble de l'Union (cf. point 2 b) ci-dessus);
- 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, 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.

---

<sup>1</sup> Il est entendu que la "liste des infractions" qui serait prévue dans le traité se bornerait à définir les domaines où il pourrait y avoir un rapprochement des dispositions matérielles pénales (conformément au critère aa) susvisé), mais le rapprochement proprement dit (c'est-à-dire les règles minimales relatives aux éléments constitutifs et aux sanctions) devrait ensuite être réalisé par le biais d'actes législatifs de droit dérivé de l'Union arrêtés par vote à la majorité qualifiée dans le cadre la procédure de codécision.

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. Certains membres estiment toutefois que le renforcement d'Eurojust être décidé à l'unanimité.

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 resterait de mise.

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

Le groupe est 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 un État membre tendent à se concentrer principalement sur les priorités politiques propres à cet État, sans toujours tenir compte de la perspective générale des intérêts de l'Union, ce qui donne lieu à des délibérations du Conseil sur des sujets qui ne présentent en réalité qu'un intérêt limité.

Le groupe a examiné plusieurs options<sup>1</sup> et la majorité des délégations sont en principe convenues que, dans les domaines de l'actuel "troisième pilier", le droit d'initiative de la Commission devrait être partagé avec les États membres, mais que, pour s'assurer que les initiatives émanant de ces derniers répondent réellement à une préoccupation générale, un seuil de 1/4 des États membres devrait être atteint pour qu'une initiative puisse être admise. Certains membres estiment que la convention devrait toutefois examiner attentivement les conséquences qui pourraient découler de la possibilité qui serait offerte aux États membres de lancer une initiative législative dans le cadre de la procédure de codécision et du vote à la majorité qualifiée.

## **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. Les gens s'attendent à des progrès importants dans ce domaine: 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 de l'Union 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.

---

<sup>1</sup> Cf. document de travail 18, p. 14.



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. La question consistant à savoir comment associer à ce projet la Task Force des chefs de police devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Cette structure réformée [comité] du Conseil pourrait avoir un rôle technique 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, 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.

Le groupe a également examiné la question de la présidence d'une telle structure réformée [comité] de niveau technique, mais a conclu que cette question devrait être examinée dans le contexte plus large de la réforme de la présidence du Conseil; il a également été souligné que la présidence d'un comité ne doit pas nécessairement être désignée par le traité.

En tout état de cause, 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 estime 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.

La plupart des membres du groupe envisagent, en tant que perspective à plus 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 (certains membres du groupe ont exprimé des réserves sur ce point).

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 les instruments actuels sont insuffisants pour lutter contre la fraude commise au détriment des intérêts financiers de la Communauté. 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. Ils proposent que le traité prévoie une base juridique à cette fin. 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.

Plusieurs membres du groupe préconisent d'étudier l'idée de renforcer - à moyen ou à long terme - les compétences d'Eurojust de manière à l'habilitier à intenter des actions devant les tribunaux nationaux (pour les infractions contre les intérêts financiers de l'Union ou d'autres formes graves de criminalité). La base juridique concernant Eurojust devrait dans ce cas permettre d'évoluer, s'il y a lieu, vers la création d'un Parquet européen permettant l'adoption d'une telle décision (dans le cadre d'un acte du Conseil adopté à l'unanimité avec l'avis conforme du Parlement européen).

## 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 (si plusieurs dizaines de conventions conclues, deux d'entre elles 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).

En vue de trouver des moyens permettant d'améliorer la mise en œuvre qui incombe aux États membres dans ce domaine, le groupe formule deux recommandations.

- En premier lieu, il faudrait encourager et appliquer plus largement les mécanismes "d'évaluation mutuelle" ou "d'examen par les pairs" 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 par les autorités administratives et judiciaires des États membres, 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.

- En deuxième lieu, en ce qui concerne les obligations légales qui incombent aux États membres au titre du droit de l'UE, 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 (article 226 du traité CE) dans le domaine couvert par l'actuel troisième pilier.

Le groupe estime que ces deux mécanismes renforceront l'efficacité de la mise en œuvre des obligations qui incombent aux États membres dans l'Union. La mise en œuvre pratique dans le domaine opérationnel peut faire l'objet d'un suivi efficace par le biais de "l'examen par les pairs", mais lorsque l'on constate que des États membres manquent à leurs obligations, il faut recourir au contrôle juridictionnel par l'intermédiaire de la procédure du recours en constatation de manquement.

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 estime que le traité devrait étendre au domaine de l'actuel "troisième pilier" l'application du régime général sur les mesures d'exécution (c'est-à-dire, actuellement, mais sous réserve d'un examen plus approfondi de la réforme au sein de 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). 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 travail et l'organisation de la police nationale et la teneur du droit pénal national sont à la base des pouvoirs qui définissent un État. 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 parlements nationaux tiennent des débats de fond à propos des choix qui doivent être examinés par le Conseil européen bien avant que celui-ci ne se réunisse;
- tenir périodiquement des conférences interparlementaires sur les politiques de l'Union dans ce domaine (notamment par le biais de réunions conjointes des commissions des parlements nationaux compétentes en matière de justice et d'affaires intérieures, comme l'a suggéré le groupe de travail IV);
- recourir aussi au "mécanisme d'alerte précoce mis en place pour contrôler le respect du principe de subsidiarité" (mis au point par le groupe de travail I), notamment pour les aspects particuliers de la subsidiarité dans les questions de droit pénal, lorsque par exemple il n'est pas certain qu'une infraction a véritablement un "effet transfrontière" et est grave.  
(Certains membres du groupe proposent de mettre au point un mécanisme similaire "d'alerte précoce" pour les cas où certains parlements nationaux estiment qu'une initiative va à l'encontre d'aspects fondamentaux de leur droit pénal national. L'activation de ce mécanisme pourrait entraîner des conséquences similaires à celles du mécanisme envisagé pour la subsidiarité, mais elle ne pourrait de toute évidence pas donner lieu à un contrôle juridictionnel);
- 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;
- 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). À l'heure actuelle, la procédure est la même pour les accords internationaux portant sur des questions qui relèvent du deuxième et du troisième piliers. Toutefois, la nature de ces accords est différente, ceux relevant du troisième pilier ayant un lien plus direct 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.

Certains membres ont évoqué la possibilité de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux dans le domaine de la coopération judiciaire même si l'Union a déjà adopté des règles intérieures sur le même sujet. Cette question pourrait être examinée par la convention dans le cadre de l'action extérieure de l'Union, étant entendu que les États membres ne peuvent souscrire des engagements internationaux que s'ils n'affectent pas les politiques communes adoptées par l'Union.

#### 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.

La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure il est, en l'espèce, justifié de persister dans ce domaine. La question qui se pose est aussi de savoir si le recours à des mécanismes d'entrée ou de sortie sera réglementé à *l'avenir* et selon quelles modalités. Le groupe estime qu'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 dans des termes plus généraux.

#### 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 le 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. Certains membres du groupe ont toutefois estimé qu'il convenait de maintenir le principe de non-compétence visé à l'article 35, paragraphe 5, du TUE. D'autres ont fait valoir, à cet égard, que si la disposition de l'article 33 du TUE (qui préserve les responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure) était maintenue dans le nouveau traité, cela suffirait à signifier que les actes nationaux pris dans l'exercice de ces responsabilités sortent du champ d'application du droit de l'Union et échappent par conséquent à la compétence de la Cour.

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)