

Working Group X

Working document 32

Groupe de travail X "Liberté, sécurité et justice"

Objet : Propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, présentées par M. Joschka Fischer et M. Dominique de Villepin, Membres de la Convention.

**Propositions conjointes franco-allemandes
pour la Convention européenne
dans le domaine de la justice et des affaires intérieures**

La réalisation d'un espace européen de sécurité, de liberté et de justice suscite une très forte attente de nos concitoyens qui n'acceptent plus que l'action des policiers et des juges s'arrête aux frontières alors que les criminels les franchissent facilement. De même, ils n'acceptent plus la gestion en ordre dispersé de phénomènes d'ampleur européenne, qu'il s'agisse de l'immigration ou de la lutte contre certaines formes de criminalité internationale.

Après le marché intérieur et l'euro, elle représente la prochaine étape ambitieuse de la construction européenne. Il s'agit tout à la fois de protéger les citoyens, dans le respect des garanties offertes par l'État de droit, en luttant contre la criminalité et contre les dangers menaçant l'ordre public, d'aider les États membres à assumer efficacement la responsabilité qui leur incombe pour la sauvegarde de la sécurité intérieure et de faciliter la vie quotidienne des citoyens européens dans l'exercice de leur liberté de circulation et d'établissement au sein de notre espace commun.

Les représentants des gouvernements français et allemand à la Convention européenne appellent de leurs vœux une démarche volontaire et exigeante pour relever ce défi majeur. A cette fin, ils présentent les propositions suivantes et invitent tout autre conventionnel qui le souhaite à s'associer à cette démarche.

**I. PORTEE DE LA COOPERATION POLICIERE ET JUDICIAIRE EN
MATIERE PENALE**

Dans le nouveau traité constitutionnel unique, des titres séparés devraient être consacrés à la coopération judiciaire en matière pénale et à la coopération policière.

1. Parquet européen

L'autorisation de créer un parquet européen sera introduite dans le traité. Le parquet européen devrait être élaboré par étapes à partir d'Eurojust, pour passer peu à peu de simples pouvoirs

de coordination à des pouvoirs de déclenchement de procédures d'enquête, de direction de celles-ci et d'évocation d'affaires.

Il pourra, notamment, être chargé de la protection des intérêts de la Communauté et de la poursuite de certaines formes graves de criminalité transfrontière.

Le Conseil pourrait décider des priorités de l'action publique au plan européen.

Le parquet européen devrait saisir les tribunaux nationaux.

2. Autorité policière européenne : Europol

Nous avons pour objectif d'attribuer à Europol le droit de mener des enquêtes. Cet objectif devra être recherché parallèlement au développement progressif d'Eurojust et, à terme, du parquet européen.

Europol deviendra ainsi une autorité coercitive européenne.

Europol sera développé, en tant qu'organe central. La façon d'utiliser le système d'information Schengen à cet égard doit encore faire l'objet d'approfondissements.

L'activité d'Europol et la coopération policière devraient s'appliquer aux domaines suivants :

- échange et analyse de données ;
- mise en service d'un système de recherche commun ;
- coopération opérationnelle, y compris les opérations policières transfrontières conduites par un ou plusieurs États membres ;
- appui mutuel dans l'accomplissement des tâches policières, y compris l'affectation et le détachement réciproques de forces de police;
- transfert de certaines tâches policières aux États voisins ou à des services de police communs ;
- coopération dans les domaines technique, de la recherche, de l'équipement, de la formation, y compris la création de structures communes si nécessaire ;
- coopération avec d'autres autorités, notamment les autorités douanières et autres autorités financières;
- coopération entre la police et la justice pour les procédures pénales transfrontières.

Il peut également être prévu que les forces de police d'un État membre soient autorisées à exercer sur le territoire d'un autre État membre des droits de souveraineté dans certains cas de figure, dans la mesure où cela permet d'augmenter l'efficacité du travail de la police et où les autorités compétentes de l'État concerné sont informées sans délai.

Les règles communautaires concernant les domaines susmentionnés n'affectent pas :

- la responsabilité des États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ;
- les missions de renseignement lorsqu'elles sont effectuées par des forces de sécurité intérieure au bénéfice du gouvernement d'un État ;
- le droit des États membres d'édicter des mesures renforcées, soit individuellement, soit à plusieurs au titre du droit international, soit avec des États tiers (sans limitation de compétences) ;
- le droit des États membres d'édicter des mesures d'exécution portant sur les règles européennes - et là aussi soit individuellement, soit à plusieurs au titre du droit international, soit avec des États tiers.

3. Harmonisation du droit pénal matériel

Afin de préciser les compétences pour l'harmonisation du droit pénal matériel qui s'effectue actuellement au sein du troisième pilier sur la base de l'article 31 du traité UE, une approche en trois points est proposée:

a) Établissement d'une liste de délits

Terrorisme, trafic de drogue, trafic d'objets pouvant être utilisés à des fins militaires, racisme et xénophobie, traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, exploitation sexuelle d'enfants, y compris pornographie infantile, filières d'immigration clandestine, blanchiment d'argent, corruption, usage de faux dans les opérations de paiement, criminalité économique - dans la mesure où il s'agit d'atteintes aux principes et interdictions définis par les normes européennes- criminalité écologique, cybercriminalité, association de malfaiteurs et délits portant préjudice aux intérêts de la Communauté.

Il faudrait examiner, en outre, si cette liste doit être conçue de façon assez ouverte et pourrait être complétée, le cas échéant, ou si elle doit être envisagée comme exhaustive.

b) Fixation de certains critères

La compétence de la Communauté intervient lorsque les critères limitatifs suivants sont réunis: soit les délits sont si graves que la lutte pour leur répression est inhérente à la constitution de l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice et apparaît de ce fait également indispensable pour éliminer tout refuge pour les criminels ; soit il s'agit de délits relevant typiquement de la criminalité organisée ou ayant par nature un impact transfrontalier.

c) Instauration de règles minimales

Deux approches sont possibles s'agissant de l'harmonisation du droit pénal. L'Allemagne privilégie l'instauration de règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions. Pour la France, l'objectif est l'établissement d'un socle commun de règles relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions.

Ainsi, la coopération policière et judiciaire est renforcée et le développement de l'entraide ainsi que l'application du principe de reconnaissance mutuelle sont facilités.

II. PORTEE DE LA COOPERATION JUDICIAIRE EN MATIERE CIVILE

La coopération en matière civile vise à créer un véritable espace judiciaire fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, selon des procédures d'adoption des textes prévoyant, à terme, la majorité qualifiée, comme convenu à Nice. Ces mesures comprennent l'amélioration et la simplification de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, ce qui peut se traduire en droit par la suppression de l'exequatur. La coopération judiciaire devra notamment s'appuyer sur le réseau judiciaire européen.

Il pourrait être envisagé de soumettre la coopération judiciaire en matière de droit de la famille au régime de droit commun du titre IV comme prévu dans le traité de Nice.

La réflexion devrait être approfondie sur la possibilité d'une base juridique spécifique destinée à l'harmonisation juridique du droit civil dans les domaines touchant au marché intérieur.

III. VISAS, ASILE, IMMIGRATION, CONTROLE DES PERSONNES AUX FRONTIERES EXTERIEURES

1. Politique d'asile et d'immigration

Afin de créer un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, l'Union doit également poursuivre son travail d'harmonisation en vue de politiques communes dans le domaine de l'asile et de l'immigration. Ces politiques doivent être fondées sur le respect de la Convention de Genève sur les réfugiés et les autres instruments pertinents en matière de droits de l'homme, sur la solidarité pour répondre aux besoins humanitaires, tout en tenant compte de la nécessité d'opérer aux frontières extérieures un contrôle efficace afin d'arrêter l'immigration clandestine et de combattre la criminalité organisée. L'Union devra développer une approche commune en faveur de l'intégration dans les sociétés des Etats membres des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union.

L'application de la majorité qualifiée dans le domaine des visas, de l'asile et de l'immigration et le contrôle des personnes aux frontières, comme prévue par le traité de Nice, est notre objectif. Comme dans les autres domaines, l'établissement d'un socle commun de règles doit être recherché, aussi rapidement que possible.

2. La protection des frontières extérieures

La protection des frontières extérieures de l'Union deviendra une tâche commune incombant aux États membres et à l'Union, surtout dans la perspective de l'élargissement. Il s'agit notamment de mieux contrôler les flux migratoires et de lutter contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants ainsi que les trafics de marchandises.

Une échéance sera fixée pour la création d'une police européenne des frontières dotée de compétences de souveraineté et pour l'introduction, dans le nouveau traité constitutionnel, d'une base juridique correspondante.

IV. PROTECTION CIVILE

La protection civile est un domaine d'action de la Communauté européenne (article 3, paragraphe 1, alinéa u) du traité CE) pour lequel il n'y a toutefois pas encore de base juridique spécifique réglant les procédures et les compétences de la Communauté dans ce domaine.

Jusqu'à présent, c'est l'article 308 du traité CE qui a été utilisée (unanimité au Conseil, consultation du Parlement européen).

Nous devrions examiner la création d'une base juridique prévoyant une action communautaire dans le domaine de la protection civile.

V. ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

1. Suppression des piliers

L'attribution explicite de la personnalité juridique à l'Union implique la fusion des traités CE et UE et la suppression de la structure en piliers. Cette disparition de l'organisation en piliers ne fait pas obstacle à ce que des dispositions spécifiques soient prévues dans le domaine JAI, si cela s'avérait nécessaire. Elle doit s'accompagner de la préservation de la place du Conseil justice et affaires intérieures en tant qu'instance de décision appropriée dans ce domaine.

Le principe devrait être l'utilisation des instruments du premier pilier. Il faut, en tout état de cause, supprimer la convention, qui est d'ores et déjà tombée en désuétude. En outre, la décision-cadre, inspirée par la directive, devrait être dorénavant remplacée par celle-ci.

Il conviendrait en outre d'examiner si des bases juridiques doivent être prévues pour permettre à l'Union de répondre à ses engagements en matière de lutte contre le terrorisme international et si oui, lesquelles.

2. Régime de transition en matière policière

L'objectif est la généralisation du recours à la majorité qualifiée sauf pour les mesures comportant l'emploi de la contrainte.

Un régime de transition, comparable à celui défini à l'article 67 du traité CE, sera convenu pour la coopération policière:

- décision du Conseil à l'unanimité pendant une période transitoire de trois à cinq ans ; la question de l'octroi au Parlement européen d'un pouvoir de codécision doit être examinée ;
- adoption d'un ensemble de règles communautaires de base, pendant cette période, sur le modèle des articles 62 et 63 du traité CE;

- ensuite passage à la procédure de codécision prévue à l'article 251 du traité CE (avec vote à la majorité qualifiée au Conseil) par une décision à l'unanimité du Conseil.

3. Passage à la majorité qualifiée dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale

En principe, l'objectif est de passer à la majorité qualifiée. Comme il s'agit en partie de questions délicates fortement marquées par les traditions nationales, il faudrait garder le vote à l'unanimité pour certains domaines essentiels.

4. Dispositions institutionnelles spécifiques

- Le droit d'initiative en matière policière appartient à la Commission et aux Etats membres ;

- La Commission a compétence pour édicter des mesures d'exécution sur la base d'une décision à l'unanimité du Conseil. En matière de comitologie, le Conseil a compétence, dans le domaine de la sécurité intérieure, pour établir des procédures particulières réservant aux États membres un rôle plus important que celui qui leur incombe en vertu des règles institutionnelles générales ;

- Les mesures communautaires d'exécution en matière policière peuvent contenir des clauses d'exemption ("opting-out") nationales pendant une durée déterminée. Cette procédure permet à certains États membres de suspendre provisoirement l'application d'actes communautaires dans certains cas particuliers.

- La procédure des coopérations renforcées dans le domaine de la coopération policière peut être également appliquée lorsqu'une proposition d'acte est soutenue par moins de huit Etats membres au sein du Conseil.

5. Rôle de la Cour de justice

La compétence de la Cour de justice est définie par les règles générales. Il faut en particulier introduire le recours en manquement. La Cour de justice n'est cependant pas compétente pour vérifier la validité d'opérations menées par la police dans un Etat membre ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. En outre, il faut examiner l'opportunité d'unifier le régime applicable aux questions préjudicielles et notamment le rôle des diverses juridictions de chaque État.

Joschka Fischer

Dominique de Villepin