

CERCLE I

Document de travail 11

« Cercle de discussion » sur la Cour de justice

Objet : « le contrôle juridictionnel dans le domaine de la justice et des affaires intérieures »
présentée par M. Gijs de Vries, membre de la Convention
et par M. Tom de Bruijn, membre suppléant de la Convention

Les membres du « cercle de discussion » sur la Cour de justice, trouveront en annexe une proposition de M. Gijs de Vries, membre de la Convention et de M. Tom de Bruijn, membre suppléant de la Convention.

Contribution du gouvernement des Pays-Bas Bas pour la Cercle de discussion sur la Cour de Justice sur le contrôle juridictionnel dans le domaine de la justice et des affaires intérieures

Le fonctionnement des institutions fait l'objet de débats au sein de la Convention. L'élimination de la structure en piliers est un thème important. On peut se demander, dans ce contexte, s'il est nécessaire d'étendre le contrôle juridictionnel dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. La lenteur de la procédure actuelle peut causer des problèmes au niveau des affaires pénales et des affaires en matière de demande d'asile et d'immigration. Il convient par conséquent d'aborder les problèmes actuels et futurs relatifs à la charge de travail de la Cour de Justice. La Cour a toujours joué le rôle d'un moteur puissant pour le développement de l'acquis. Toutefois, la croissance de la charge de travail de la Cour compromet son efficacité : les procédures s'allongent, avec tout ce que cela implique au niveau de l'ordre juridique national, de la juridiction et de la légitimité de l'Union. Les mesures qui ont déjà été prises jusqu'ici n'ont pas permis de renverser la vapeur. Des mesures plus draconiennes s'imposent donc pour que la Cour puisse rester forte et efficace dans l'avenir et que soient garanties une administration adéquate de la justice et la protection juridique dans les États membres. Dans un document conjoint, adressé à la Convention, l'Espagne et les Pays-Bas feront un certain nombre de propositions en vue d'améliorer les méthodes de travail de la Cour. Dans le présent document, le gouvernement des Pays-Bas expose quelques idées supplémentaires sur le thème spécifique du contrôle juridictionnel dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

1. Causes et effets d'une charge de travail croissante

La moitié des affaires soumises à la Cour de justice sont des questions préjudicielles. Le traitement de ces demandes (à l'heure actuelle 22,7 mois) devient de plus en plus long, ce qui suspend trop longtemps les procédures nationales et suscite une insécurité juridique pour les parties dans les affaires nationales. En effet, le seul fait de soumettre une question préjudicielle oblige la justice nationale à suspendre non seulement l'affaire en cause, mais aussi les affaires similaires, jusqu'à ce que la Cour ait rendu son arrêt. Il faut craindre des conséquences graves de cet état de choses, car le nombre des affaires soumises à la Cour ainsi que la durée moyenne de traitement vont encore augmenter considérablement sous l'effet des quatre facteurs suivants :

a. Adhésion de nouveaux États

L'adhésion de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche, en 1995, avait déjà entraîné un alourdissement de la charge de travail de la Cour. L'élargissement de l'Union à 25, prévu pour 2004, fera que dix nouveaux États membres devront s'approprier en très peu de temps des dizaines de milliers de pages de l'acquis. Du fait notamment de la situation spécifique de ces pays, cela pourrait conduire à un nouvel alourdissement de la charge de travail, avec des délais encore plus longs pour les procédures.

b. Délais de traduction

La longueur des procédures devant la Cour est due pour une très grosse partie aux délais de traduction. Or, l'adhésion de dix nouveaux États entraînera un accroissement du nombre de langues de travail et de combinaisons de langues, ce qui ralentira d'autant les procédures à la Cour.

c. Nouvelles compétences de la Cour

Affaires pénales

Les modifications des traités envisagées par la Convention prévoient, comme il ressort des rapports des groupes de travail IX et X, l'intégration du titre VI dans le traité CE, une harmonisation accrue du droit pénal et de la procédure pénale, ainsi que l'adoption de lois-cadres à applicabilité immédiate. Cela augmentera la charge de travail de la Cour. La compétence de la Cour en matière préjudicielle portera sur un acquis de plus en plus volumineux et, de surcroît, elle aura un effet rétroactif sur l'ensemble de l'acquis. Elle deviendra automatique pour tous les États membres, sa portée ne sera plus différenciée. Les questions préjudicielles en matière pénale auront des effets pervers sur l'administration de la justice au niveau national. En effet, une procédure pénale ne pourra pas être poursuivie aussi longtemps que la Cour n'aura pas rendu de décision préjudicielle. Le délai de procédure moyen étant actuellement de 22,7 mois, le prévenu devra être remis en liberté, ce qui est souvent problématique et peu souhaitable. Il faudra aussi suspendre toutes les procédures en cours dans des affaires similaires jusqu'à ce que la décision préjudicielle ait été rendue. Tout cela entraîne une lourde charge pour l'administration de la justice pénale et ne correspond pas aux préoccupations des citoyens de l'Union.

Il y a lieu de relever aussi le rôle de la Cour à l'égard d'Europol. Pour le moment, c'est le juge pénal national qui exerce le contrôle juridique des activités d'Europol. Le rôle actuel de la Cour se limite essentiellement à rendre des décisions préjudicielles quant à l'interprétation de la convention Europol. Dans son rapport final, le groupe de travail X indique que, dans l'avenir, les activités d'Europol devront être soumises au contrôle juridique de la Cour

conformément aux règles normales du traité. Or, c'est passer outre au fait que le contrôle juridique des activités d'Europol ne peut se faire que dans le cadre de la procédure pénale nationale.

Asile et immigration

Des directives importantes sont en préparation dans le domaine de l'asile et de l'immigration, en particulier en matière de regroupement familial et de normes minimales pour les procédures d'asile. Or, toutes ces règles devront être transposées dans la législation nationale des États membres. Les lois sur l'asile et sur l'immigration peuvent avoir des effets directs sur les individus : seront-ils finalement autorisés à rester dans le pays ou devront-ils retourner dans leur pays d'origine ? C'est ce qui explique la forte tendance chez les demandeurs d'asile à épuiser toutes les voies de recours au niveau national pour éviter qu'une décision négative ne soit mise à exécution. Comme seule la juridiction suprême est habilitée à poser des questions préjudicielles (article 68 CE), les demandeurs d'asile iront jusqu'à cette juridiction. Et, comme les législations nationales sont de plus en plus élaborées sur le modèle européen, le nombre de questions préjudicielles est susceptible d'augmenter considérablement, ce qui ira au détriment d'une bonne administration de la justice et de la protection juridique. Ainsi, l'annulation par le Conseil d'une décision prise par les États membres en vertu de la directive CE sur la protection temporaire conduira à ce que les intéressés dans l'ensemble des pays de l'Union, mettront en cause la légitimité de l'annulation par le Conseil de la protection temporaire (et du retrait subséquent du statut correspondant) dans le cadre de procédures nationales. En conséquence, des demandes préjudicielles seront adressées à la Cour sur l'interprétation de la directive concernée. D'où des délais de procédure encore plus longs à la Cour et, par voie de conséquence, des années de suspension du traitement des affaires en

question devant la juridiction nationale. Et ce alors que, lorsque des aspects liés à l'ordre public sont en cause dans une affaire, l'intéressé ne doit pas être maintenu en détention pendant plus de six mois, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Les délais de procédure devant la Cour de justice ayant tendance à être beaucoup plus longs, l'intéressé devrait donc être remis en liberté.

d. Charte des droits fondamentaux

Aux termes du rapport du groupe de travail II, les dispositions matérielles de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne devraient être déclarées juridiquement contraignantes et l'Union européenne devrait adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Charte comprend, dans sa forme actuelle, aussi bien des droits fondamentaux civils et politiques que des droits fondamentaux sociaux. En faisant de la Charte un texte juridiquement contraignant, on accroît la *visibilité* des droits de l'homme au sein de l'ordre juridique communautaire, ce qui se traduira par une multiplication des procédures. Ce sera en particulier le cas pour ce qui concerne les *droits fondamentaux sociaux*. Le mode d'application de ces droits donne lieu à des problèmes spécifiques. Ainsi le caractère juridiquement contraignant et l'applicabilité immédiate des droits fondamentaux sociaux sont-ils loin d'être évidents dans l'ordre juridique national de plusieurs pays européens, notamment en raison des conséquences financières. Ainsi les justiciables invoqueront les dispositions pertinentes de la Charte dans le cadre de *procédures nationales*. Beaucoup de juges nationaux éprouveront le besoin de poser des questions préjudicielles sur l'interprétation de la Charte. Et ce problème se posera avec d'autant plus d'acuité que l'Union envisage la communautarisation du droit pénal et des

questions d’asile et d’immigration, des dossiers qui ont de nombreux points de convergence avec les droits fondamentaux sociaux.

e. Saisine éventuelle de la Cour par les parlements nationaux

D’aucuns ont avancé l’idée de donner aux parlements nationaux un moyen de droit qui leur permettrait de saisir la Cour sur des questions liées à l’application du principe de subsidiarité. Étant donné le nombre considérable d’institutions concernées et le nombre des cas dans lesquels les parlements nationaux pourront se prononcer sur la subsidiarité, une telle mesure entraînerait, elle aussi, un alourdissement considérable de la charge de travail de la Cour. Dans leur point de vue commun soumis à la Convention européenne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas se sont opposés à ce que les parlements nationaux aient accès à la Cour de Justice.

2. Solutions

I Solutions institutionnelles

Sur la base des propositions présentées par l’Espagne et les Pays-Bas sur la Cour de Justice, nous proposons les solutions institutionnelles suivantes :

- La Cour pourrait appliquer, pour les questions préjudicielles en matière de droit pénal et d’asile et d’immigration, une procédure accélérée d’une durée de trois mois au maximum, dans les cas où il y a privation de liberté. En effet, la procédure accélérée actuelle est limitée à des cas exceptionnels et urgents, et c’est du reste la Cour elle-même qui a

compétence pour en juger. Cela ne répond donc pas suffisamment aux besoins. D'un autre côté, on pourrait supprimer l'effet suspensif des questions préjudicielles en matière d'asile et d'immigration, de manière à pouvoir mettre à exécution sur le champ les décisions de justice dans ce domaine.

- En second lieu, on pourrait envisager une mise en application plus énergique des décisions prévues dans le traité de Nice, à savoir, le transfert de l'examen de certaines questions préjudicielles, en tout cas dans les domaines pour lesquels ont été instituées des chambres spécialisées, de la Cour de Justice au Tribunal de première instance.
- L'adaptation éventuelle des procédures actuelles en matière de traductions. Il faudrait, en premier lieu, abandonner la pratique actuelle selon laquelle la Cour ne prononce son arrêt que lorsque celui-ci a été traduit dans toutes les langues. Il faudrait décider que l'arrêt est prononcé dans la langue de la procédure et en français, et que la traduction dans les autres langues devrait être disponible dans un délai de six mois.
- L'augmentation du nombre de juges en première instance et de traducteurs.
- On pourrait envisager de mettre en place dans chaque pays un centre d'expertise de droit européen à l'intention des juges. Ce centre pourrait notamment aider les juges nationaux à déterminer si une question préjudicielle s'impose ou non dans un cas donné et, dans l'affirmative, quelle en serait la meilleure formulation. Cela permettrait d'éviter les questions inutiles ou formulées de façon trop vague.

Si toutes ces mesures sont sans doute de nature à alléger quelque peu la charge de travail croissante de la Cour, elles sont certainement insuffisantes pour la réduire substantiellement. À supposer que l'on ramène à douze mois la durée des procédures devant la Cour, les problèmes dans le domaine du droit pénal et de l'asile et de l'immigration seraient encore très

loin d'être résolu. En effet, l'efficacité de l'administration de la justice dans ces domaines requiert des procédures beaucoup plus courtes. Par conséquent, une solution plus rigoureuse encore s'impose. Il faudrait envisager de supprimer le droit de recours devant la Cour pour les affaires dont est saisi le Tribunal de première instance. A la place de cela, on pourrait laisser à la Cour la faculté de se prononcer, de sa propre initiative, après que le Tribunal de première instance a statué. Cela permettrait de garantir l'uniformité du droit. Autre avantage : on pourrait ainsi supprimer un échelon de juridiction.

II. Solutions pour les nouveaux domaines d'intervention

- Il faudrait fixer des critères pour la détermination des infractions susceptibles de faire l'objet d'une harmonisation au niveau des éléments constitutifs et des peines, en ce sens que, comme le propose le groupe de travail X, le crime ou le délit doit être à la fois grave et transfrontalier ou dirigé contre un intérêt européen commun qui fait déjà lui-même l'objet d'une politique commune de l'Union. On pourrait garantir l'application des critères par un examen obligatoire préalable pour chaque proposition d'harmonisation, un peu comme on le fait pour éprouver l'application du principe de subsidiarité.
- Les instruments juridiques adoptés en matière pénale ne devraient pas avoir d'effet immédiat.
- Le recours au système de la « loi-cadre » pour les mesures dans le domaine pénal ou en matière de procédure pénale. Si les États membres avaient la possibilité de choisir eux-mêmes le mode d'application et la formulation, le fonctionnement de la justice pénale ne serait plus entravé.

- Pour ce qui concerne Europol, il faudrait limiter le rôle de la Cour à la compétence de rendre des arrêts préjudiciels quant à l'interprétation de la convention Europol, le contrôle juridique des activités d'Europol étant laissé aux juridictions pénales nationales.
- En cas d'élargissement éventuel de la compétence de la Cour en matière de Justice et Affaires intérieures, la faculté de saisir la Cour en vertu de l'article 68, paragraphe 3, du traité CE devrait être applicable par analogie.