

LA CONVENTION EUROPÉENNE

LE SECRETARIAT

Bruxelles, le 12 septembre 2002 (16.09)
(OR. en)

CONV 258/02

WG X 3

NOTE

du: Secrétariat

à: la Convention

Objet: **Mandat du Groupe de travail X "Liberté, sécurité et justice"**

Les membres trouveront ci-joint un mandat commenté, qui développe les questions soulevées dans le document CONV 206/02 et qui vise à faciliter les travaux du Groupe de travail "Liberté, sécurité et justice".

MANDAT COMMENTÉ

I. Introduction

1. Lors du débat sur la sécurité et la justice, tenu pendant la session plénière des 6 et 7 juin, il a été indiqué que la liberté, la sécurité et la justice sont des domaines où, d'une manière générale, les citoyens consentent à laisser une plus grande place à l'Europe. Il a également été rappelé que les États membres à eux seuls sont insuffisamment armés pour faire face à la criminalité, particulièrement les formes de criminalité transfrontalière telles que le trafic de stupéfiants, la criminalité organisée, la traite d'être humains, etc. La question de la structure institutionnelle de l'Union, en particulier la division en piliers et la complexité des instruments juridiques, a été soulevée à plusieurs reprises au cours du débat. En conclusion, le Président de la Convention a proposé que certaines questions, notamment celle de la constitution d'un groupe de travail, fassent l'objet d'un examen plus approfondi.
2. Le présent document vise à expliciter brièvement le contexte de ces questions.¹

II. Questions à examiner

1. Quelles améliorations serait-il nécessaire d'apporter aux traités afin de favoriser la véritable mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans toutes ses composantes ?

Les membres de la Convention reconnaissent généralement que la situation actuelle laisse à désirer en termes d'efficacité pratique et d'organisation juridique des traités. Le groupe devrait s'attaquer à toute une série de problèmes ou de points, dont certains peuvent être abordés en termes pratiques, tandis que d'autres sont étroitement liés à des questions plus générales telles que l'architecture

¹ Pour rappel aux membres du groupe : le document CONV 69/02 expose les divers problèmes plus en détail et suggère des pistes à explorer. Par ailleurs, le document CONV 97/02 renferme un compte rendu de la session plénière des 6 et 7 juin sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Les documents CONV 69/02 et CONV 97/02 sont deux autres références utiles pour les travaux.

globale de l'Union (par exemple : la division en piliers). Certains de ces points sont évoqués aux questions 2, 3 et 4 du présent mandat commenté (cf. infra).

Certaines améliorations pratiques pourraient être envisagées par les membres du groupe de travail, et notamment :

- en ce qui concerne la coopération policière et Europol. Il est généralement admis que la criminalité transfrontalière constitue une menace commune à traiter ensemble. À l'heure actuelle, Europol n'a pas les moyens juridiques ni matériels d'exécuter sa mission, puisqu'il n'est pas habilité à demander aux forces de police nationales d'ouvrir des enquêtes. Il convient de noter qu'un renforcement d'Europol devrait, pour de nombreux membres de la Convention, aller de pair avec un renforcement du contrôle parlementaire et judiciaire exercé sur lui; de manière plus générale, certains ont plaidé pour qu'Europol (y compris son budget) soit pleinement intégré dans la structure institutionnelle de l'UE;
- la coopération judiciaire, tant en matière civile que pénale, et le développement d'Eurojust revêtent une importance primordiale. Il conviendrait d'examiner les moyens de renforcer Eurojust, à la lumière de l'expérience acquise au cours des premières semaines de son fonctionnement. D'autres voies à explorer consisteraient à améliorer la coopération entre Eurojust et les ministères publics des États membres et à promouvoir une coopération plus étroite entre les procureurs nationaux. Selon certains, Eurojust pourrait, à plus long terme, préfigurer la désignation d'un procureur européen. Si cette idée était acceptée par le groupe, ce dernier pourrait alors réfléchir aux catégories d'infractions pour lesquelles un tel procureur devrait être compétent, et si celui-ci devrait être autorisé à engager des poursuites en justice au niveau national ou uniquement au niveau européen ;
- un grand nombre de membres de la Convention considèrent que l'amélioration du contrôle des frontières extérieures terrestres et maritimes de l'UE est un nouveau domaine où il serait précieux de renforcer la coopération. De l'avis général des membres de la Convention, des progrès pourraient être réalisés à cet égard. Diverses propositions, qui vont d'une coopération plus étroite entre les services des États membres à la constitution d'un service commun de garde-frontières, ont été présentées. Le groupe pourrait les examiner, d'un point de vue tant juridique que logistique.

En ce qui concerne les points et problèmes plus larges en rapport avec l'organisation générale de l'Union, il est intéressant d'évoquer les aspects suivants :

- la politique européenne en matière d'asile et d'immigration est jugée trop limitée par bon nombre de membres de la Convention. La situation actuelle et le traitement réservé aux demandeurs d'asile et aux immigrants clandestins en Europe sont souvent considérés comme préoccupants. Les conclusions ambitieuses du Conseil européen de Tampere n'ont toujours pas été pleinement mises en œuvre et les progrès ont été plus lents et moins importants que prévu. Il conviendrait de réfléchir aux moyens de remédier à cette situation, tant pour des raisons juridiques que pratiques. À cet égard, le groupe devrait étudier la question du partage des charges et les mécanismes qui permettraient d'assurer la solidarité entre les États membres. On pourrait creuser l'idée d'une véritable politique commune;
 - la nécessité de concilier les impératifs de sécurité et le respect des valeurs fondamentales mérite une attention particulière. Le groupe pourrait réfléchir aux moyens de maintenir un équilibre acceptable entre ces deux volets, compte tenu des travaux en cours au sein du groupe de travail qui étudie l'intégration de la Charte des droits fondamentaux;
 - lors de la session plénière, plusieurs membres ont souligné la dimension extérieure de la politique menée dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et en ont appelé à une coopération accrue sur ces questions, notamment avec les pays voisins.
2. En particulier, quelles améliorations serait-il nécessaire d'apporter aux instruments et aux procédures ?

Il est communément admis que les instruments et procédures existants, notamment dans le cadre du "troisième pilier", ne semblent plus convenir, eu égard aux solides ambitions politiques qui ont pris forme depuis le Conseil européen de Tampere et les événements du 11 septembre 2001. Dans le même ordre d'idées, certains préconisent vigoureusement une simplification du système juridique et institutionnel particulièrement complexe dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

D'abord, les faiblesses des instruments juridiques du "troisième pilier" sont évidentes : les "conventions" sont rarement utilisées en raison de la lourdeur de leur procédure d'entrée en vigueur et les "décisions-cadres" et les "décisions" manquent d'effet direct. Le groupe pourrait étudier les avantages d'un recours éventuel à certains des instruments juridiques mis au point en droit communautaire. Le groupe pourrait aussi envisager l'idée de rendre le régime général de compétence de la Cour de justice applicable à la justice et aux affaires intérieures, compte tenu des problèmes inhérents aux dispositifs actuels (absence de procédure judiciaire efficace à l'encontre des États membres manquant à leurs obligations, existence de diverses autres limites au contrôle

judiciaire et procédure préjudicielle à géométrie variable, ce qui est préoccupant au niveau des droits des individus).

Ensuite, les débats en session plénière ont clairement montré la nécessité de renforcer l'efficacité ainsi que la légitimité et le contrôle démocratiques du processus décisionnel. Par conséquent, il y aurait lieu de se demander si des questions aussi délicates que l'adoption d'un système commun en matière d'asile, la création d'une police européenne ou l'institution d'un procureur européen peuvent être traitées dans le contexte d'un processus législatif au sein duquel l'intervention parlementaire est limitée à une simple consultation du Parlement européen et où le Conseil délibère à huis clos. Parallèlement, on pourrait s'interroger sur l'existence d'un droit d'initiative pour chacun des États membres, ce qui n'a pas toujours contribué à la cohérence et au respect de la subsidiarité. Une autre question importante est celle du contrôle parlementaire vis-à-vis d'une intervention effectuée par Europol ; ce type de question se poserait avec d'autant plus d'acuité si l'on devait conférer de véritables pouvoirs opérationnels à des organes tels qu'une force de police européenne, un service commun européen de garde-frontières ou un procureur européen. Le groupe pourrait étudier différents modèles possibles pour ce type de contrôle.

Le groupe pourrait aussi étudier si, tant dans les domaines relevant de l'actuel "troisième pilier" qu'en matière d'asile et d'immigration, la règle de l'unanimité est viable dans une Union élargie ou si elle bloquerait tout processus efficace d'élaboration des politiques. Dans ce contexte, on pourrait envisager des techniques d'abstention constructive et de coopération renforcée, et le groupe pourrait réexaminer les formules actuelles, hautement complexes, en matière d'opting in.

Enfin, si le groupe devait constater, à l'issue de son analyse des questions ci-dessus, qu'il serait préférable de réunir toutes les questions relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans un cadre juridique général commun, il devrait alors chercher à déterminer à quel niveau il resterait nécessaire de prévoir des règles de procédure spéciales à l'intérieur d'un tel cadre, et pour quels aspects de celui-ci.

3. Comment pourrait-on mieux identifier les questions dans le domaine pénal qui appellent une action au niveau de l'Union ? Selon quelles modalités devrait-on accroître la coopération judiciaire pénale ?

Le groupe devrait étudier les possibilités de définir plus simplement et de manière plus compréhensible les compétences de l'UE pour les questions de droit pénal. Les principaux critères d'action au niveau européen pourraient être, par exemple, la dimension transnationale d'une infraction ou de ses conséquences, les effets des disparités actuelles entre les législations nationales en matière de criminalité transnationale ou de criminalité organisée, ou la nécessité de poursuivre certains types d'infraction par l'intermédiaire d'une coopération au niveau de l'Union. On pourrait réfléchir à une éventuelle distinction entre l'harmonisation du droit pénal matériel (définition des

infractions, sanctions minimales et maximales), qui pourrait être nécessaire seulement dans une mesure plus restreinte, et d'autres domaines où l'Union pourrait promouvoir des instruments de coopération judiciaire fondés sur la reconnaissance mutuelle (comme le mandat d'arrêt européen). La question des règles communes ou normes minimales de procédure devrait aussi être étudiée.

Pour améliorer la coopération judiciaire en matière pénale, le groupe pourrait réfléchir aux modalités de parfaire le développement d'Eurojust (cf. supra).

4. Quelles adaptations pourrait-on apporter aussi au texte des dispositions du traité définissant la compétence communautaire notamment en matière d'immigration et d'asile ?

Certains ont fait valoir lors de la session plénière que les dispositions du titre IV du TCE établissant les compétences de la Communauté en matière de liberté, de sécurité et de justice pourraient être améliorées, et notamment l'article 63 du TCE sur les questions d'asile et d'immigration. Le groupe pourrait se demander notamment si les "normes minimales", par le biais desquelles les paragraphes 1 et 2 de l'article 63 régissent les pouvoirs de la Communauté en matière d'asile et de protection temporaire / subsidiaire, ne pourraient pas être rationalisées et renforcées, de manière à aller davantage dans le sens de l'objectif politique ambitieux d'un "système commun en matière d'asile" approuvé à Tampere. Les situations inextricables que l'exigence de l'unanimité risque d'engendrer dans une Union élargie pourraient conduire le groupe à réfléchir à l'opportunité d'aller plus loin, dans le passage à la majorité qualifiée et/ou au niveau de la procédure de co-décision, que ce qui a été convenu à Nice en matière d'asile, et éventuellement dans des domaines définis plus clairement de la politique de l'immigration.