

NOTE

du :	Secrétariat
au :	Groupe de travail X "Liberté, sécurité et justice"
Objet :	Note de synthèse de la réunion du 8 octobre 2002

La troisième réunion du groupe s'est tenue le 8 octobre (matin et après-midi). Conformément à l'ordre du jour, la réunion portait sur les instruments et procédures dans la cadre de la coopération judiciaire en matière pénale. Le groupe de travail a invité trois experts, à savoir M. Labayle (Professeur à l'Université de Bayonne), Mme van den Wyngaert (Professeur à l'Université d'Anvers) et M. de Kerchove, Directeur au Secrétariat Général du Conseil. Après chaque exposé, un échange de vues a eu lieu et à la fin de la réunion il y a une discussion générale sur le sujet de la réunion.

Exposé de M. Henri LABAYLE ¹

Dans son exposé, le Professeur Labayle a commencé par souligner que, par rapport aux autres politiques de l'UE, l'espace de liberté, de sécurité et justice (ci-après ELSJ) se caractérise par d'un côté, une demande impérative d'efficacité et de pragmatisme (pas de droit à l'erreur en matière de sécurité et d'immigration) et d'un autre côté, par un très fort degré de subsidiarité (nécessaire de prendre en compte les traditions nationales et les particularités des acteurs en cause, à savoir les magistrats et les policiers).

¹ L'exposé intégral a été distribué aux membres (WD 3)

Au sujet des instruments et procédures actuels de l'ELSJ, il a mentionné trois défauts majeurs :

1. L'absence de cohérence du système résultant en particulier de quatre facteurs :

- i. La construction en piliers (qui pose des problèmes pratiques sur le choix de la base juridique appropriée d'un acte, en particulier concernant la matière "pénale", la PIF ou la répression de l'immigration irrégulière ou la protection de l'environnement ou la coopération douanière; elle implique en outre une segmentation inutile de certaines matières);
- ii. Des obligations juridiques variables :
 - en fonction d'une adhésion inégale des Etats aux instruments conventionnels, une transposition inégale des décisions-cadres, des opting in et des opting out de trois Etats membres dans le cadre de l'Union;
 - problème des conventions entrant en vigueur à partir de 8 ratifications;
 - situation d'inégalité entre les citoyens de l'Union en fonction du comportement de l'Etat dans lequel ils vivent;
 - risque d'augmentation de ces problèmes avec de futures coopérations renforcées et avec les difficultés liées à l'élargissement.
- iii. Refus d'opérer les liens transversaux entre les piliers;
- iv. Des carences institutionnelles:
 - le PE n'est pas considéré comme interlocuteur, ni les parlements nationaux (alors que ces derniers le sont pour les matières ayant un impact sur les libertés publiques, définition des politiques criminelles, principe de légalité);
 - la Commission éprouve des difficultés en matière d'initiative et de contrôle de l'application du droit (juges nationaux et policiers ne sont pas des fonctionnaires comme les autres);
 - le rôle tenu par le Conseil et les Etats membres est particulièrement complexe: les arbitrages décisionnelles entre techniciens (intérieur, justice) et politiques (diplomates) ne sont pas une garantie de simplicité et d'efficacité.

2. Le défaut de vision politique: difficultés liées à certaines imprécisions dans les traités (l'article 62 TCE parle de "mesures"; grande complexité de l'action communautaire en matière extérieure; l'arsenal juridique d'instruments prévus pour le troisième pilier figurant à l'article 34 TUE n'est encadré par aucun dispositif global exprimant une vision d'ensemble; manque une approche politique claire et lisible (les instruments utilisés n'expriment pas clairement les choix et priorités politiques); la nécessité d'utiliser une méthode rendant plus claire la nature de

l'intervention communautaire en l'articulant aussi avec la méthode de "coordination ouverte" (notamment en matière d'immigration).

3. Absence d'efficacité en particulier en raison des facteurs suivants:

- i. la nature des instruments utilisés (conventions non ratifiées par les Etats membres, décisions-cadre sans effet direct, décisions plutôt utilisées pour créer des structures ou procédures sans peser sur le fond du droit, la complexité de l'héritage de Schengen, l'abus des actes hors nomenclature) se traduit par le refus par les Etats membres de prendre des engagements juridiques contraignants.
- ii. blocage procédural de l'adoption : problème du droit d'initiative conjointe Commission/Etats membres et surtout de la règle de l'unanimité au Conseil pour le 3ème pilier (sauf les mesures d'application visées à l'article 32, par.2 alinéa c) et d)) et pour le premier pilier (jusqu'au 1 mai 2004, sauf pour certains aspects de la politique des visas); craintes de paralysie liée à l'élargissement;
- iii. blocage de l'entrée en vigueur des actes adoptés: durée moyenne de 8 ans pour l'entrée en vigueur des conventions: problème technique lié à l'imprécision des obligations décrites (ex. décision- cadre sur le mandat d'arrêt européen, qui exige que les Etats membres acceptent une reconnaissance mutuelle minimale des décisions judiciaires des autres Etats membres, alors que cela pose encore des problèmes); problèmes liés à la mise en oeuvre des mesures d'exécution (rôle de la Commission dans la gestion des programmes n'est pas prévu dans le troisième pilier).
- iv. le contrôle de l'application des actes est faible car la Commission n'a aucun rôle de gardienne.
- v. le contrôle juridictionnel est insuffisant, dans la mesure notamment où la procédure préjudicielle ne peut être utilisée que par les juridictions de dernière instance, le contrôle de légalité est limité *ratione personae* et le recours en manquement fait défaut;

Au vu de la situation de fait décrite ci-avant, le Professeur Labayle propose des modifications au niveau des acteurs, des procédures et des contrôles:

a) Quant aux modifications au niveau des acteurs, les propositions suivantes sont avancées:

- i. le Conseil européen devrait dégager une vision d'ensemble de la ELSJ, y compris en allant jusqu'à définir des standards communs en matière de sécurité ou de transmission des données;

- ii. le Parlement européen devrait jouer son rôle dans la cadre des procédures de co-décision, être associé aux questions externes liées à la ELSJ et être consulté en cas d'actes non- contraignants;
- iii. la Commission devrait jouer son rôle de gardienne des traités;
- iv. un "Monsieur ELSJ" pourrait être crée, rattaché à la Commission, qui aurait pour fonction la coordination de la myriade institutionnelle générée depuis Amsterdam;

b) Quant aux modifications concernant les procédures, il est avancé que la voie d'un traité unique à l'intérieur duquel coexisteraient diverses procédures différentes poserait la question de l'unité des instruments. Mais, sans qu'il soit question d'une refonte des procédures et instruments, leur rationalisation paraît indispensable. L'attraction du pilier communautaire est vue avec intérêt, sans nécessairement aboutir à un "alignement orthodoxe". Dans ce contexte, deux problèmes spécifiques sont évoquées:

- i. la nécessité de clarifier la place des "positions communes" dans la hiérarchie des actes
- ii. le volet externe de la ELSJ et le fait que les accords internationaux peuvent couvrir à la fois le premier et le troisième pilier et que cela pose la question du mandat et de la procédure de négociation.

Il est proposé en outre que les "décisions - cadre" et les "décisions" dans le cadre du 3ème pilier aient un effet direct et que dans ce contexte s'applique la jurisprudence de la Cour de justice concernant l'invocabilité des directives en cas de défaillance des Etats.

c) Quant aux modifications concernant les contrôles, il faut distinguer trois types: politique, administratif et juridictionnel.

- i. Quant au contrôle politique, il est proposé d'associer plus étroitement les parlements nationaux, pour des raisons de transparence et de légitimité.
- ii. Quant au contrôle administratif, il est suggéré de prévoir une coordination institutionnelle afin d'éviter un développement autonome et désordonné des différentes entités créées. Une politique d'évaluation mutuelle responsabilisant les Etats membres et la technique du "tableau de bord" sont proposés.
- iii. Quant au contrôle juridictionnel, l'idée est avancée de reprendre le régime général du premier pilier.

Exposé de Mme Christine van den Wyngaert

Madame van den Wyngaert a développé quatre points dans son exposé: comment clarifier et structurer l'acquis communautaire dans le domaine du droit pénal? Comment simplifier la procédure législative? Comment établir un système "vertical" pour l'application du droit? Faut-il créer une chambre criminelle "pré-contentieuse"?

Au sujet de l'acquis communautaire, il a été mentionné que le système actuel n'était pas très satisfaisant, dans la mesure où l'on adoptait souvent des actes de manière ponctuelle, en fonction des circonstances, comme par exemple à la suite de l'attentat du 11 septembre ou en fonction de l'impulsion politique résultant de la présidence du Conseil par rotation pour six mois.

Elle a souligné, dans ce contexte, que la variété de structures existantes (OLAF, Europol, Eurojust, Réseau judiciaire européen, les magistrats de liaison) compétentes au niveau européen en matière de droit pénal créait des chevauchements et des doubles emplois. En outre, ces structures disposent de leurs propres systèmes de base de données.

Elle a préconisé la codification des crimes relevant du traité CE et du traité UE: pour ce faire, il conviendrait de définir ces crimes ainsi que les concepts propres au droit pénal (tentatives de crimes, participation, peines, juridiction extra-territoriale, etc). Pour certains crimes, la Communauté possède déjà la compétence pour légiférer (comme les crimes portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté (article 280 TCE)), les crimes consistant dans des atteintes à l'environnement ou concernant la contrefaçon de l'euro. D'autres crimes relèvent du traité UE et figurent à l'article 31 TUE. Pourraient être également mentionnés les "mandate crimes" (sur lesquels Europol et Eurojust sont compétents) et les crimes pour lesquels la reconnaissance mutuelle s'applique (ex. la liste des 32 crimes figurant dans la décision- cadre sur la mandat d'arrêt européen).

Au sujet de la simplification de la procédure législative, Mme van den Wyngaert a formulé certaines critiques sur les instruments figurant à l'article 34 TUE et les difficultés pour leur mise en oeuvre (conventions non - ratifiées, décisions- cadres et décisions sans effet direct). Elle a préconisé de lege ferende la "communautarisation" du troisième pilier, en soulignant que cela se traduirait par une plus grande légitimité démocratique (procédure de co-décision, contrôle par la CJCE). Elle a proposé en outre qu'à l'avenir des règlements et des directives soient utilisés, afin notamment de

parvenir à long terme à une harmonisation des définitions des crimes et des peines, dans certains domaines, voire à l'adoption d'un code pénal européen.

Au sujet de la création d'un système "vertical" de l'application du droit, l'institution du Procureur public européen a été proposée. Les avantages seraient : l'application directe du droit pénal (sans que des lettres rogatoires soient nécessaires), unification dans l'espace européen des dispositions en matière de preuves (règles sur la légalité des preuves et exclusion des preuves obtenues de manière illégale), transparence et visibilité et éventuellement le développement d'une politique commune pénale. Madame van den Wyngaert est toutefois consciente des difficultés et défis liés à la création du Procureur européen, notamment portant sur les points suivants: à quel type de contrôle politique serait-il soumis? Et à quel type de contrôle juridictionnel?

Elle a suggéré que le Procureur européen soit dans l'avenir une émanation d'Eurojust. Il pourrait être le président de ce dernier. Elle est toutefois consciente qu'à ce jour l'idée de la création du Procureur européen ne semble pas encore mûre, bien qu'elle pense que cette idée ne soit pas exclue.

Enfin, elle a avancé l'idée de l'institution d'une "chambre d'investigation" ("pretrial chamber") au niveau européen, qui aurait notamment pour mission de procéder à un contrôle judiciaire des actes d'instruction au niveau national et d'éviter tout "forum shopping" de la police ou du parquet.

Après les exposés des deux universitaires, un échange de vues a eu lieu portant notamment sur les questions suivantes: quel rôle pour les parlements nationaux et quelle coordination entre ces derniers et le PE? La Commission devrait-elle à l'avenir disposer d'un monopole d'initiative dans le domaine ELSJ? Si les Etats gardent l'initiative législative, conviendrait-il de modifier le régime actuel et prévoir l'obligation d'une initiative conjointe de plusieurs Etats, les avantages et inconvénients de la création d'un Procureur européen.

Lors de cet échange de vues, certains membres se sont prononcés en faveur du monopole d'initiative de la Commission, d'autres pour le maintien de l'initiative des Etats (éventuellement par plusieurs Etats); ont également été évoqués: le problème des difficultés dans la mise en oeuvre des actes adoptés dans la cadre du troisième pilier (ex. mandat d'arrêt européen), la nécessité de procéder à une harmonisation des dispositions de droit de procédure pénale (problème de la libre circulation des preuves) avant de harmoniser des dispositions de droit pénal, les modalités du contrôle juridictionnel et le besoin d'établir des sanctions pour les Etats membres ne respectant pas leurs obligations.

Exposé de M. Gilles de Kerchove

Remarques préalables

M. de Kerchove - qui s'est exprimé à titre personnel - rappelle en premier les étapes principales concernant l'espace de liberté, sécurité et justice depuis le Conseil européen de Dublin, dans lequel pour la première fois la présidence irlandaise a mis à l'ordre du jour les questions de criminalité, suite à l'assassinat d'une journaliste en Irlande.

Depuis le traité de Maastricht (novembre 1993) et le traité d'Amsterdam les progrès sont considérables en termes quantitatifs et qualitatifs.

Quant aux axes de travail dans le troisième pilier, il rappelle que dans le cadre du traité de Maastricht le point central de départ était de supprimer les contrôles aux frontières intérieures (ex. conventions sur extradition, PIF, corruption, entraide pénale, réseau judiciaire européen). Ensuite, il y a eu le traité d'Amsterdam, qui apporte une nouvelle approche dans la manière où l'Union doit agir dans le domaine pénal avec l'objectif de réaliser un espace de liberté, de sécurité et de justice. Cela constitue une rupture conceptuelle. La notion d'"espace" est constitutionnelle car elle produit des effets juridiques (l'espace est au territoire ce que la nationalité est à la citoyenneté). Il doit y avoir un équilibre entre la liberté et la sécurité. Tampere a assigné au Conseil des ministres de la justice et des affaires intérieures quatre axes de travail: la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, l'harmonisation du droit pénal, la coopération intégrée (création d'agences) et le développement des relations internationales. Après le 11 septembre 2001, ces quatre axes ont été développés de manière fulgurante par les présidences belge, espagnole et danoise. En effet, pour la reconnaissance mutuelle ont s'est mis d'accord sur le mandat d'arrêt européen; pour l'harmonisation, le Conseil a défini la notion de terrorisme; pour la coopération intégrée, Eurojust a été créée et pour les relations internationales, le Conseil a donné mandat à la présidence de négocier un accord entre l'UE et les EUA en matière d'entraide pénale et d'extradition.

Difficultés actuelles dans le fonctionnement du troisième pilier

Il indique à cet égard **quatre types de difficultés**: un problème d'"effectivité", d'efficacité, de complexité et de responsabilité ("accountability").

En termes d'effectivité, malgré des dizaines de conventions, actions communes, décisions- cadre, dans lesquels le Conseil a créé de nouveaux concepts (ex reconnaissance mutuelle, création

d'équipes conjointes d'enquête), il y a un sérieux retard des Etats membres à mettre en oeuvre les mesures adoptées, même si elles ont été adoptées à l'unanimité (des 14 conventions adoptées, seulement 2 ont été ratifiées par les Etats membres; pour les actions communes et les décisions-cadre, il y a des problèmes de non transposition ou de transposition incomplète ou tardive). Ce problème d'effectivité ne se pose pas seulement pour les instruments, il se pose aussi pour la mise en oeuvre de mécanismes de coopération (ex. agences), comme c'est le cas pour Europol, qui ne reçoit pas suffisamment d'informations de la parts des Etats membres.

En outre, il convient aussi de mentionner dans ce contexte l'absence du recours en manquement et l'absence d'effet direct des décisions-cadre et des décisions.

En termes d'efficacité, la règle de l'unanimité ralentit considérablement les négociations. Lorsque la règle est la MQ, les délégations au Conseil négocient plus vite; l'unanimité appauvrit aussi le contenu des instruments (harmonisations en "trompe l'oeil" ou à "droit constant").

Quant au problème de la complexité, il faut mentionner le fait que s'appuyer sur deux piliers soulève la question des cas- frontières, notamment lorsqu'il s'agit de choisir la base juridique appropriée (ex. protection de l'environnement par le droit pénal, lutte contre l'immigration illégale, protection de l'euro, PIF)¹.

Quant au problème de responsabilité (accountability), il est vrai que le traité d'Amsterdam a prévu l'association du PE et un certain contrôle juridictionnel, mais il l'a fait avec des modalités qui ne sont pas satisfaisantes. Certes, le PE doit donner un avis sur les conventions, décisions-cadre ou décisions, mais il le fait à un moment où le Conseil s'est déjà mis d'accord sur un projet à l'unanimité. De ce fait, les Etats ne veulent plus risquer d'ouvrir des discussions. Par ailleurs, le PE n'est pas consulté sur des programmes de travail, dont certains sont importants (ex. programme sur la lutte contre la criminalité organisée, ou sur la lutte contre le terrorisme), ni sur les positions communes qui peuvent avoir une influence certaine sur la conduite des négociations internationales), ni sur les accord internationaux prévus à l'article 38 TUE (qui peuvent avoir un impact important sur la conduite de l'entraide pénale au niveau international). Quant au contrôle par la Cour de justice, le système de renvoi préjudiciel à géométrie variable est plus que contestable en

¹ Une des raisons pour lesquelles le Conseil n'a pas pu se mettre d'accord sur la création d'une école des magistrats a été due au fait qu'il était difficile de mettre sur pied une école s'occupant de magistrats civils et magistrats de droit pénal et de prévoir donc deux instruments séparés; de même, il y a des difficultés de ce type au sujet d'accords internationaux couvrant à la fois le domaine communautaire et le troisième pilier.

matière de protection des libertés individuelles et l'absence de recours en manquement est à relever. Dans ce contexte, il conviendrait de réfléchir à un contrôle renforcé d'Europol à mesure que les compétences opérationnelles de cette organisation seront développées.

Perspectives de réforme

La proposition centrale serait de mieux différencier à l'avenir la fonction législative de la fonction gouvernementale. Quant à la première, il conviendrait de la rapprocher de la méthode communautaire, alors que pour la seconde il faudrait maintenir un caractère intergouvernemental accentué.

La fonction gouvernementale comprend deux aspects: d'une part, la détermination par le Conseil (et peut-être par le Conseil européen) des grands axes stratégiques et des priorités de la politique criminelle européenne et, d'autre part, la coordination de l'action opérationnelle des polices et des justices et des parquets en Europe. Pour ce qui est de la fonction législative, pour autant qu'un type de criminalité ait été identifié à l'unanimité par le Conseil (ou par le Conseil européen) et devant être encadré par une législation européenne, le processus législatif deviendrait communautaire, c'est-à-dire majorité qualifiée et co-décision avec le PE, sans toutefois que la Commission dispose nécessairement d'un monopole d'initiative. Ceci n'est pas en pratique un grand problème car à terme (et même déjà aujourd'hui) la Commission a déjà dans les faits le monopole, tout simplement parce que les Etats membres n'ont pas les ressources de faire ce que fait la Commission (c'est-à-dire d'affecter 2 ou 3 fonctionnaires pendant un an afin d'examiner toutes les législations des Etats membres et de tester sa proposition auprès de la société civile). Mais, si l'on maintenait le droit d'initiative des Etats membres - comme le propose M. de Kerchove - il devrait être encadré, en exigeant d'une part, qu'il s'inscrive dans les priorités de politique criminelle arrêtées par le Conseil à l'unanimité et d'autre part, en établissant un seuil à 1/3 des Etats membres pour qu'une initiative soit recevable. Il pourrait être envisagé de prévoir une procédure de décision à la majorité qualifiée, lorsque l'initiative provient de la Commission.

Fonction législative

Quant à la question de la détermination des compétences entre l'Union et les Etats membres en matière pénale notamment pour mieux respecter le principe de subsidiarité, M. de Kerchove est contre l'établissement d'une liste d'infractions qui serait figée dans le traité. Cela lui semble complexe à définir et conduirait à une rigidité excessive. Il serait par ailleurs réducteur de limiter l'action de l'Union aux seules questions transfrontalières ("cross boarder test").

L'harmonisation du droit pénal doit poursuivre 5 objectifs:

- i. fonction "signal" (par rapport au citoyen européen et à l'extérieur): indépendamment du caractère transfrontalier ou non d'un comportement, l'Union peut vouloir incriminer un comportement (interne) qui soit contraire aux valeurs fondamentales de l'Union (ex. racisme, pédopornographie);
- ii. éviter un effet "sanctuaire", c'est-à-dire éviter que la criminalité se concentre dans les endroits où certains types de crimes sont moins sanctionnés;
- iii. souci de donner au citoyen un sentiment commun de justice;
- iv. droit des citoyens de circuler en liberté et de séjourner, qui peut être sérieusement affecté par des phénomènes de criminalité organisée;
- v. une harmonisation minimale est nécessaire pour la mise en oeuvre de la reconnaissance mutuelle et l'action de la coopération intégrée (prévues à Tampere); la reconnaissance mutuelle suppose une confiance mutuelle des Etats dans la qualité du droit matériel et procédural des autres Etats membres (acceptation d'exécuter les décisions judiciaires sans aucun contrôle). Pour faciliter cette confiance mutuelle, il faudrait rapprocher les dispositions (en particulier de procédure pénale) des Etats membres (voir à cet égard le Livre vert de la Commission sur la nécessité de harmoniser les garanties procédurales minimales au sein de l'Union)¹. C'est aussi important pour la coopération intégrée si l'on veut que Europol ou Eurojust fonctionnent de manière harmonisée en s'appuyant sur des incriminations harmonisées.

Fonction gouvernementale

Il y a d'abord l'utilité pour le Conseil (évt. pour le Conseil européen) de déterminer à l'unanimité les priorités stratégiques de la politique criminelle de l'Union sur la base notamment des contributions d'Europol et d'Eurojust en concertation avec le PE et. L'action opérationnelle, en particulier la coordination des opérations policières à l'échelle de l'Union, est assurément un des volets où l'Union peut mieux faire. Le sommet de Tampere a cherché à améliorer cet aspect en demandant la création d'une Task Force des Chefs de police, mais jusqu'ici les résultats ne sont pas encore satisfaisants. Le traité d'Amsterdam (article 30, par.2 TUE) a prévu plus de compétences opérationnelles à Europol (participation à des équipes conjointes d'enquête ou droit de demander aux polices des Etats membres de procéder à des enquêtes), mais le Conseil n'a pas encore adopté les actes de droit dérivé

¹ M. de Kerchove a mentionné à cet égard le cas de la Suisse qui est en train de harmoniser les codes de procédure pénale de chaque canton pour parvenir à un code de procédure fédéral.

nécessaires à cet effet.

Réponses spécifiques aux quatre types de difficultés précitées

Sur l'"effectivité", M. de Kerchove propose de prévoir un droit de recours en manquement sur base de l'article 226 TCE. Au sujet des instruments, les conventions pourraient être supprimées; les décisions- cadres et les décisions devraient avoir d'effet direct et pour des raisons de lisibilité, il serait préférable d'unifier les instruments juridiques et de les remplacer par des règlements et directives. L'instrument approprié serait choisi en fonction de l'objet : le règlement serait normalement utilisé pour l'harmonisation du droit procédural (ex. mandat d'arrêt européen), mais l'harmonisation du droit pénal matériel pourrait faire l'objet d'une directive (laissant une plus grande marge d'appréciation aux Etats pour la transposition). Les positions communes pourraient être conservées car elles sont utiles, mais elles pourraient être adoptées à la majorité qualifiée. Enfin, il conviendrait de préciser les effets juridiques, le caractère contraignant des accords internationaux prévus à l'article 38 TUE, ainsi que leurs effets sur des traités bilatéraux.

Sur l'efficacité, il conviendrait d'abandonner la règle de l'unanimité au profit de la majorité qualifiée (ou tout au moins prévoir un système de quasi unanimité: unanimité moins 1). Les coopérations renforcées devraient être autorisées (par ex. 8 Etats membres pourraient abolir la double incrimination entre eux et réaliser entre eux un authentique espace intégré).

En outre, la Commission devrait pouvoir exécuter les actes du Conseil, lorsque ces derniers requièrent une mise en oeuvre au niveau de l'Union (actuellement l'article 41, par.1 TUE ne fait pas référence à l'article 202 TCE et le Conseil est amené à s'interroger au cas par cas sur le fait de savoir s'il donne ou non à la Commission un pouvoir exécutif).

Sur la complexité, il faut examiner la question de la fusion des traités et de la suppression de la structure actuelle en piliers.

Sur la responsabilité, il convient de se référer aux éléments déjà indiqués sur le rôle du PE. En matière de contrôle, et à mesure que l'on développera les compétences opérationnelles d'Europol, on pourrait utilement s'inspirer du système belge du comité spécialisé dans le contrôle des polices qui est redevable devant le Parlement. Le contrôle juridictionnel a déjà été mentionné avant.

Sur le contrôle d'Eurojust, il conviendrait d'examiner la possibilité de créer au sein de la CJCE une chambre préliminaire pénale, devant laquelle Eurojust devrait soumettre les affaires pour s'assurer qu'il n'y a aucune dérive de "forum shopping".

D'autres propositions concrètes

- insérer le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales et civiles (à l'instar de la clause "full faith and credit clause" figurant dans la Constitution des EUA). Cette clause faciliterait le travail de la CJCE dans son interprétation des actes adoptés dans le cadre de la ELSJ;
- libeller les articles du traité consacrés à la justice pénale de manière à ce que celle-ci ne soit pas purement punitive, mais davantage préventive (en prévoyant aussi la réinsertion des criminels);
- inclure coopération avec les services secrets;
- approfondissement des pouvoirs des acteurs actuels. Au sujet d'Europol, faut-il le rapprocher du modèle communautaire? Quels pouvoirs opérationnels lui donner en plus de ceux prévus dans le traité d'Amsterdam? Sur Eurojust, l'on pourrait travailler de manière graduelle et lui confier le rôle de Procureur européen pour la protection des intérêts financiers de la Communauté (soit exercé par le collège des 15 membres, soit en nommant un 16ème membre qui serait le Procureur européen pour la protection des intérêts financiers). Quant à OLAF (suite à une suppression des piliers), il devrait être fusionné avec Europol et ne subsisterait alors qu'un service interne aux cinq institutions de lutte contre la corruption. Quant à la CJCE, il est proposé de créer une chambre préliminaire pénale (importante pour la bonne conduite des enquêtes au niveau européen).

*

* *

Après l'exposé de M. de Kerchove, des membres ont posé des questions à ce dernier et ensuite un échange de vues général a eu lieu.

Lors de cet échange de vues, certains membres ont été ouverts à l'idée de rapprocher le troisième pilier du modèle communautaire.

La question de l'harmonisation du droit pénal et de la liste des crimes a également été évoquée: pour certains cette liste pourrait être dressée sur la base de deux critères: nécessité d'un élément transfrontalier et qu'il y ait un intérêt (valeur ajoutée) à agir au niveau européen; cette liste pourrait être fondée sur l'article 29 du TUE actuel et le Conseil pourrait l'arrêter à la majorité qualifiée; tous les autres crimes à ajouter à cette liste sur la base de ces deux critères devraient être décidés à l'unanimité (certains ont proposé que la MQ soit la règle). D'autres ont été sceptiques sur l'établissement de cette liste.

Concernant le monopole d'initiative de la Commission, certains ont considéré qu'il devait être introduit dans le domaine de l'ELSJ, mais d'autres ont estimé qu'il convenait de conserver le droit d'initiative des Etats membres, éventuellement en prévoyant la nécessité d'une initiative conjointe de plusieurs Etats.

L'idée a été avancée que si le Conseil passait à décider à la majorité, le PE devrait être co-législateur. La question de la participation des parlements nationaux a également été mentionnée dans ce contexte.

Le manque d'efficacité des procédures du domaine ELSJ a été mis en exergue par plusieurs membres. Il a été constaté que les Etats ne respectaient que de manière très limitée leurs engagements et qu'il y avait des retards inacceptables dans la ratification (conventions) et dans la transposition des actes adoptés. Certains membres ont relevé que la règle de l'unanimité posait un problème sérieux de blocage et d'autres ont souhaité que soient identifiés les domaines où elle pourrait se justifier encore.

Enfin, sur Europol il a été proposé que cette organisation devienne une institution sur le modèle communautaire et qu'elle dispose d'une antenne dans chaque Etat membre afin de devenir plus efficace.

L'idée de la création d'un Procureur européen a été mentionnée par certains membres. Un membre a souhaité que le nouveau traité contienne une base juridique à cet effet. Une proposition a été faite que ce Procureur européen devrait émaner d'Eurojust.

**Liste des membres du groupe de travail qui ont assisté à
la réunion du 8 octobre 2002**

M. John BRUTON, président, membre du Praesidium

BIRZNIECE Inese

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

CHABERT Josef

COSTA Alberto

FLOCH Jacques

GLOTZ Peter (PLEUGER Gunter)

HEATHCOAT AMORY David

KUTZKOVA Neli

LEKBERG Sören

MENDEZ DE VIGO Iñigo

PELTOMAKI Antti

Baroness SCOTLAND of Asthal

VASSILIOU Androula

VITORINO Antonio
