

CONV 597/03

CONTRIB 266

NOTE DE TRANSMISSION

du Secrétariat

à la Convention

**Objet : Contribution présentée par M. Erwin Teufel, membre de la Convention, et
M. Wolfgang Senff, membre suppléant de la Convention:
"Liberté, sécurité et justice"**

Le Secrétaire général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe de M. Erwin Teufel, membre de la Convention, et M. Wolfgang Senff, membre suppléant de la Convention.

Avis des Länder allemands

Sur le thème « liberté, sécurité et justice »

du 28 novembre 2002

sur la base des décisions des ministères de l'intérieur et de justice des länder allemands

présenté par le Ministre-Président Erwin Teufel, membre de la Convention européenne

Avenir de l'Union européenne: Avis sur le thème « Liberté, sécurité et justice »

sur la base

de la décision du groupe de travail de la Conférence des ministres de l'intérieur au niveau des secrétaires d'état sous la direction du président de la CMI relative à l'accompagnement de la Convention européenne du 22 novembre 2002

et

de l'avis des ministres de la justice sur le rapport final provisoire du groupe de travail X „Liberté, sécurité et justice“ de la Convention européenne (état le 21 novembre 2002)

Les délibérations de la Convention requièrent un positionnement clair des Länder allemands en ce qui concerne les questions centrales touchant à la souveraineté policière des Länder et à la garantie de la sécurité intérieure ainsi qu'à la justice en Allemagne. C'est également valable pour les initiatives individuelles suivies dans le cadre des autres structures européennes. Parallèlement, des réflexions sont en cours pour apporter des modifications au domaine déjà communautarisé de la politique de l'asile, des réfugiés et de l'immigration; or, elles peuvent avoir un impact considérable sur les intérêts des Länder.

Les Länder allemands demandent aux représentants allemands dans la Convention de l'Union européenne et, au-delà, au gouvernement fédéral, de défendre dans les délibérations en cours au niveau européen les intérêts des Länder, à savoir leur souveraineté policière protégée constitutionnellement.

Les questions suivantes en particulier semblent revêtir une importance fondamentale:

I. Structures européennes

1. Les Länder allemands considèrent qu'il est souhaitable d'abandonner « l'architecture en trois piliers » dans l'intérêt d'une simplification et de la mise en place d'un traité unique et de remplacer cette architecture par une réorganisation dans le concert des autres champs politiques. Ils prennent acte des efforts réalisés pour joindre également Union européenne et Communauté dans le domaine de la coopération judiciaire et pour les doter d'une personnalité juridique unique.

Ceci ne signifie pas pour autant qu'il faut s'écarter du principe de coopération intergouvernementale, ni que les instruments d'action et procédures doivent être totalement moulés sur le même modèle que ceux du premier pilier. Des règles différenciées sont au contraire requises. Le Traité devra déterminer précisément quels instruments et procédures s'appliqueront aux champs d'action confiés à l'UE. À cet égard, les considérations et traditions nationales dans le domaine pénal notamment doivent entrer en ligne de compte.

La renonciation aux formes d'action spécifiques de l'article 34 du traité sur l'Union européenne s'inscrit dans le rapprochement de l'Union européenne et de la Communauté. L'objectif doit être de simplifier les actes juridiques de l'Union et de diminuer leur nombre.

2. Les Länder allemands approuvent le rapport final provisoire du groupe de travail X de la Convention, en soulignant la nécessité d'aboutir à une séparation stricte entre législation et coopération opérationnelle.
3. Le passage à la majorité qualifiée en tant que règle de procédure législative apparaît nécessaire pour le domaine de la sécurité intérieure. Cependant, sont à exclure définitivement de cette règle les décisions qui touchent aux intérêts d'importance fondamentale, tels que les aspects institutionnels (par exemple entre autres la création de nouvelles autorités, organisations et structures, les extensions de compétences pour Europol, la création d'une police des frontières européenne, etc.), ou les questions revêtant une importance particulière pour les États membres, en particulier les intérêts de sécurité ou les aspects liés à l'ordre interne des États membres. Pour tous ces cas, le principe de l'unanimité doit continuer à prévaloir. Le Conseil réunissant les

ministres de la justice et des affaires intérieures aurait à se prononcer sur les cas où un doute existe quant à l'existence d'un tel intérêt particulier des États membres pour une question déterminée.

Au vu de l'importance fondamentale d'une communautarisation de certaines compétences, même limitées, en matière de droit pénal, et considérant les effets de l'élargissement en cours de l'Union, les Länder allemands privilégient le maintien du principe d'unanimité dans ce domaine, du moins pendant une période transitoire. Ceci n'est pas seulement destiné à protéger les intérêts des États membres actuels, mais également ceux des États d'adhésion. Une telle période transitoire devrait être comprise entre cinq et dix ans. Au terme de cette période, on pourrait décider à l'unanimité si des décisions et, le cas échéant, quelles décisions seraient à prendre à l'avenir à la majorité qualifiée et avec la participation correspondante du Parlement européen. À cet égard, il semble également envisageable, malgré une transition générale vers des décisions à la majorité qualifiée, de conserver le principe de l'unanimité pour certaines décisions, en l'occurrence des décisions déterminées qui revêtent une importance fondamentale, comme les décisions concernant la transformation d'institutions existantes ou l'introduction d'institutions nouvelles ou encore les décisions touchant à des principes fondamentaux.

En dépit d'une transition possible vers la majorité qualifiée sur la base d'une décision (du Conseil) prise à l'unanimité, dans la mesure où le Traité le prévoit, la modification des compétences du niveau européen requiert dans chaque cas la ratification par les États membres.

4. Dans le domaine de la sécurité intérieure et dans les domaines centraux du droit pénal et de la procédure pénale, le droit d'initiative doit toujours revenir en premier aux États membres. Les Länder allemands sont également favorables à un droit de co-initiative pour la Commission européenne, y compris dans ces domaines. Ils refusent par contre catégoriquement un droit d'initiative exclusif de la Commission européenne. En outre, il y a lieu d'assurer la possibilité de participation d'un représentant des Länder lors de chaque remaniement des organes de délibération et de décision européens, qui concernent le domaine de la sécurité intérieure.
5. S'agissant des réglementations en matière d'asile, de réfugiés et d'immigration, le Traité devrait préciser qu'au niveau européen, aucune compétence n'existe pour réglementer le droit d'accès au marché du travail des États membres. En outre, les Länder allemands ne voient pas la nécessité de modifier l'article 63 du traité instituant les Communautés européennes.

Selon les Länder allemands, la priorité dans ce domaine est la nécessité pour les réglementations européennes d'assurer une répartition équilibrée des charges entre les États membres. Dès lors, ils saluent formellement les réflexions autour de l'adoption dans le Traité d'un principe de solidarité entre les États membres dans les questions d'asile. Si, pourtant, des modifications de l'article 63 du traité CE étaient envisagées, le domaine "immigration" est soit à exclure de la procédure à la majorité, ou à limiter d'emblée dans son champs d'application vis-à-vis de l'état actuel¹.

II. Europol

1. Les Länder allemands se réfèrent à la position adoptée par la Conférence des ministres de l'intérieur le 15 mars 2000. Il serait nécessaire de mettre en place pour l'avenir des procédures complémentaires permettant, d'une part, un examen critique du mandat existant et, d'autre part, une réaction rapide et flexible aux nouvelles formes d'apparition de la criminalité internationale.

2. Si les conditions sont créées pour un droit de procédure pénale harmonisé à l'échelle européenne, les Länder allemands estiment qu'il serait également envisageable d'attribuer des compétences exécutives à Europol en cas d'évolution correspondante de la situation. Dans le respect du principe de subsidiarité, il y aurait donc lieu de garantir les éléments suivants:

Garantie du contrôle juridictionnel et parlementaire, état suffisamment avancé de l'harmonisation du droit pénal et de procédure pénale, élimination des interfaces inutiles et prise en considération du principe de proximité matérielle et de lieu. C'est à ces conditions qu'Europol pourrait se voir attribuer, en accord avec les autorités nationales compétentes, des pouvoirs d'investigation autonomes pour des champs de délit qui portent atteinte à l'intérêt général de tous les États membres, par exemple en cas de fraude au détriment des intérêts financiers de la Communauté, dès que ces champs de délit présenteront une harmonisation suffisante des conditions de poursuite pénale sur le plan matériel et de la procédure.

¹ Bavière: Suppression „soit ou à limiter d'emblée dans son champs d'application vis-à-vis de l'état actuel.“

De plus, Europol doit avoir des compétences de coordination pour pouvoir appliquer son travail stratégique dans les États membres. La souveraineté des États membres est aussi peu limitée que possible au sens du principe de subsidiarité si Europol peut non seulement susciter des enquêtes de la part des autorités nationales, mais également prononcer un ordre exécutoire dans ce sens.

3. Actuellement, une activité souveraine des employés d'Europol apparaît nécessaire dans le cadre des groupes d'enquête communs sur le fondement du droit national sous la direction et la responsabilité des autorités étatiques chargées des enquêtes. C'est ce qui peut permettre de garantir un partenariat des employés d'EUROPOL sur un plan d'égalité.

III. Parquet européen

1. Sur la question du parquet européen, le Bundesrat s'est largement exprimé dans sa décision du 31 mai 2002 (BR-Drs. 51/02). Les questions fondamentales posées par le Bundesrat n'ont pour l'instant pas trouvé de réponses. Selon les Länder allemands, il n'y a donc pas lieu de procéder - du moins pour l'instant - à un vote positif en faveur d'un parquet européen.

En cas de création d'un Procureur européen, les Länder allemands considèrent que des rapports d'instruction sans équivoque sont à établir en déterminant clairement à quel parquet revient la compétence dans la conduite des affaires. Pour l'efficacité du travail de police répressive, il est impératif qu'existent des rapports d'instruction clairs vis-à-vis de l'autorité judiciaire chargée de la direction de la procédure et que le double emploi soient évité. Il est nécessaire de garantir la délimitation claire et sans équivoque des missions, pouvoirs et compétences entre le parquet européen et les services judiciaires de répression nationaux, afin d'éviter que l'existence d'un Procureur européen ait des répercussions négatives sur la répression pénale en Allemagne et sur le travail des polices allemandes. Un premier point de départ pour la délimitation des compétences d'un parquet européen pourrait être la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne.

De plus, les Länder allemands considèrent que l'entraide judiciaire dans les affaires pénales entre les États membres doit être encore plus simplifiée et que le Réseau judiciaire européen (RJE) doit être mis en place.

2. Les dispositions générales contenues dans le traité de Nice sur l'EUROJUST paraissent raisonnables. Aucune réserve ne s'oppose non plus à l'inclusion d'une courte disposition dans le nouveau traité. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que la nécessité de plus grandes compétences opérationnelles pour EUROJUST n'est actuellement pas encore visible. À cet égard, il serait nécessaire d'effectuer une évaluation de l'activité d'EUROJUST plus précise qu'il n'a été possible de le faire jusqu'à présent au vu de l'activité encore récente. C'est pourquoi il n'est pas encore possible de se prononcer en faveur de l'attribution d'un droit permettant d'imposer l'ouverture d'enquêtes dans un État membre, et d'une compétence permettant de réclamer le transfert de procédures en cours qui nécessitent une coordination intergouvernementale. Par contre, il semble en principe envisageable d'attribuer à EUROJUST des compétences en ce qui concerne le contrôle d'EUROPOL. Cependant, ne se posera la question d'un tel contrôle et de son aménagement qu'à partir du moment où EUROPOL se verra attribuer des pouvoirs d'instruction autonomes sur place.

IV. Renforcement de la coopération policière transfrontalière

Les Länder allemands sont convaincus que le renforcement de la coopération policière transfrontalière est d'une importance centrale. En aucun cas, les délibérations de la Convention ne peuvent porter que sur les possibilités de création d'autorités européennes centrales ou de principes de travail centralisés. Il est au contraire indispensable, en accord avec le principe de subsidiarité, de créer au niveau européen les conditions d'une coopération transfrontalière optimale entre les différentes polices des États membres.

Le caractère prometteur de cette proposition et son utilité face aux exigences actuelles d'une Europe de plus en plus unie et élargie trouvent leur illustration dans les expériences positives rencontrées avec la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAS) en vigueur, mais ne s'appuyant actuellement que sur peu de réglementations.

Le développement de l'acquis de Schengen en instrument orienté vers les besoins de la coopération policière transfrontalière et la conjugaison de ces réglementations et de contrats de coopération policière bilatéraux et multilatéraux sont donc un moyen prometteur pour l'avenir de parvenir à une coopération policière transfrontalière optimale dans une Europe sans cesse plus unie. Dès lors, ces aspects méritent absolument une attention raisonnable dans un futur traité constitutionnel européen.

À cet égard, la Task Force du chef de police européen peut fournir des travaux cohérents et notamment opérationnels, sans qu'elle soit pour autant considérée comme une institution autonome dans le cadre d'un traité constitutionnel.

Les Länder allemands considèrent qu'une représentation permanente des États membres (par exemple sous la forme d'un siège principal européen sur le modèle de la structure militaire dans le deuxième pilier actuel) n'est pas nécessaire.

V. Police frontalière européenne

Selon les Länder allemands, le travail de la police frontalière est un élément important d'un système à envisager dans son unicité pour maintenir la sécurité intérieure en Europe. Dès lors, la question de la création d'une police des frontières européenne ne peut pas être considérée de manière isolée, mais elle touche également aux intérêts du travail de police à garantir par les États. Ceci est particulièrement valable pour la lutte contre les structures de la criminalité organisée de manière transfrontalière.

Dès lors, les Länder allemands soulignent avec force le fait qu'une gestion frontalière intégrée en tant que système de coopération des États membres est actuellement le bon moyen pour renforcer la protection des frontières externes européennes, sans pour autant faire apparaître les inconvénients à redouter lors de la mise en place d'une force de protection frontalière européenne autonome, à savoir notamment les problèmes d'interfaces.

VI. Contrôle juridique par la juridiction européenne

Les Länder allemands considèrent qu'un contrôle juridique par la juridiction européenne doit également être garanti dans les domaines communautarisés de la politique d'asile, des réfugiés et de l'immigration ainsi que de la sécurité intérieure. C'est pourquoi le système de protection juridique européen, y compris la procédure en cas d'infraction, devrait en principe s'appliquer intégralement à la politique intérieure européenne; la possibilité devrait toutefois être ouverte aux États membres de limiter, lors de la procédure préjudicielle, le droit de saisine aux tribunaux de dernière instance.

Les réglementations spéciales de l'article 68 du TCE et de l'article 35, paragraphe 5, du TUE devraient être maintenues.

VII. Académie de police européenne

Les Länder allemands indiquent que la qualité de la coopération policière transfrontalière est liée à la connaissance des cadres supérieurs de police des possibilités et des limites de la coopération transnationale.

L'objectif doit être de donner aux cadres supérieurs des polices nationales un savoir approfondi par l'harmonisation des programmes nationaux sur les questions de police de dimension européenne. À cet égard, un rôle important est conféré au travail de l'académie de police européenne CEPOL comme réseau des centres de formation policiers centraux des États membres.

Suivant l'idée du principe de subsidiarité, il y a lieu de maintenir les structures de formation policières décentralisées. Les domaines centraux de la formation professionnelle et continue en matière de police relèvent de la compétence des États membres.

VIII. Champ d'application de la législation communautaire dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale

1. Le principe de l'habilitation individuelle limitée a fait ses preuves dans l'aménagement des compétences de l'Union européenne. Il devrait être maintenu dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale.
2. Au regard des titres de compétence existants de l'Union européenne dans le domaine pénal, la demande a été faite à juste titre de leur donner plus de précision. La mise au point prévue des normes de compétence en matière pénale dans le nouveau Traité est l'occasion d'opérer cette précision. Dans la mesure où les discussions ont porté sur l'établissement d'un catalogue détaillé des éléments constitutifs de l'infraction ou sur la désignation de critères de compétence abstraits, ces modèles ne pourraient pas garantir la précision nécessaire de l'attribution et de la délimitation des compétences. C'est pourquoi il apparaît préférable de désigner précisément les

domaines de compétences; à cet égard, la priorité devrait être donnée aux domaines de la criminalité organisée, du crime international et en particulier du terrorisme international. Les réflexions sur le remplissage ou l'extension de ces champs de réglementation doivent se mesurer à l'aune de la question de savoir si les délits concernés présentent substantiellement une dimension transfrontalière et/ou touchent aux intérêts spécifiques de la Communauté. Ces critères devraient également être déterminants pour l'exercice des compétences législatives dans les domaines fixés.

3. Dans la détermination des compétences de l'Union en matière pénale, il faut en outre garder à l'esprit que des modifications ponctuelles du droit pénal sont susceptibles de remettre en question la cohérence des régimes nationaux en matière de droit pénal. C'est pourquoi la nécessité de renforcer les critères d'utilité et en particulier de subsidiarité dans l'exercice des compétences pénales est indissociable de la précision à apporter aux titres de compétence existants dans le domaine pénal. L'exercice de compétences pénales par l'Union ne peut être envisagé qu'en lien avec la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice - au regard par exemple des lacunes importantes que présenteraient les régimes pénaux des États membres.
4. Les mêmes exigences de précision sont à appliquer aux compétences de l'Union européenne dans le domaine des réglementations en matière de procédure pénale. À cet égard, il est nécessaire de formuler précisément les compétences réglementaires attribuées à l'Union. En particulier, la notion de „coopération judiciaire“, telle que définie dans l'article 31 TUE, devrait être approfondie sur le plan du contenu. En outre, il y a lieu ici d'exiger l'application stricte du principe de subsidiarité et, le cas échéant, sa précision pour certains domaines réglementaires. C'est pourquoi l'exercice par l'Union de compétences réglementaires en matière de procédure pénale ne peut être ici également envisagé qu'en lien avec la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice - au regard par exemple des lacunes importantes que présenteraient les régimes pénaux des États membres.
