

NOTE DE TRANSMISSION

du	Praesidium
à	la Convention
Objet :	Espace de liberté, de sécurité et de justice - projet d'article 31, partie I - projet d'articles de la partie II

Les membres de la Convention trouveront en annexe le projet de l'article 31, partie I de la Constitution, ainsi que le projet des articles de la partie II de la Constitution, relatifs à « l'espace de liberté, de sécurité et de justice », proposés par le Praesidium, accompagnés de notes explicatives.

Partie I de la Constitution**Article 31 : La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.**

- 1) L'Union assure un espace de liberté, de sécurité et de justice:
 - par l'adoption de lois et de lois- cadre visant notamment à rapprocher les législations nationales dans les domaines énumérés dans la deuxième partie de la Constitution ;
 - en favorisant la confiance mutuelle entre les autorités compétentes des Etats membres, en particulier sur la base de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires ;
 - par une coopération opérationnelle de l'ensemble des autorités compétentes des Etats membres pour la sécurité intérieure.
- 2) Dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les parlements nationaux peuvent participer aux mécanismes d'évaluation prévus à l'article [4, partie II] de la Constitution et sont associés au contrôle politique des activités d'Europol, conformément à l'article [22, partie II] de la Constitution.
- 3) Dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, les Etats membres disposent d'un droit d'initiative selon les modalités prévues à l'article [8, partie II] de la Constitution.

Commentaire

Cet article contient les particularités de l'action de l'Union dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le premier paragraphe mentionne les domaines d'action de l'Union, à savoir législatif et de coopération opérationnelle (cette dernière constituant une spécificité propre à cette politique de l'Union).

Le paragraphe 2 précise le rôle des parlements nationaux, en particulier concernant l'évaluation, faite au sein du Conseil, sur la mise en œuvre des politiques de l'Union (voir article 4, Partie II), ainsi que leur association au contrôle politique d'Europol (voir article 22, Partie II).

Le paragraphe 3 mentionne une autre particularité, à savoir le droit d'initiative des Etats membres, qui co-existerait avec le droit d'initiative de la Commission dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Partie II : de la Constitution

Titre ... : Espace de liberté, de sécurité et de justice

Article 1 [Définition de l'espace]¹

L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et en tenant compte des différentes traditions et systèmes juridiques européens. Elle assure l'absence des contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures fondée sur la solidarité entre Etats membres et équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers.

L'Union assure un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention et de lutte contre la criminalité, de coordination et coopération entre autorités policières et judiciaires pénales et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales et le rapprochement des législations pénales.

L'Union facilite l'accès à la justice, notamment par la libre circulation des actes et des jugements en matière civile fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle.

¹ Etant donné que les articles de la partie II de la Constitution n'auront pas d'intitulés, les intitulés figurant entre crochets ont été mis uniquement afin de faciliter le travail des Conventionnels à ce stade, mais disparaîtront dans la version finale.

Commentaire

Cet article constitue la définition générale de l'espace de liberté, sécurité et justice dans ses deux composantes: législative et opérationnelle. Le texte se fonde sur le rapport final du groupe. La référence générale aux principes de subsidiarité et respect des traditions et systèmes juridiques différents trouve sa place dans cette disposition. De même, pour ce qui est de la référence à la solidarité dans le domaine de la politique commune en matière d'immigration et d'asile et des frontières extérieures. Dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et de la coopération judiciaire en matière civile, le groupe de travail - suivant les conclusions de Tampere - a décidé que le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires soit explicitement consacré dans la Constitution. De même, et à la lumière des conclusions de Tampere, il a été considéré opportun d'ajouter la référence à l'accès à la justice.

Article X¹ : [Rôle du Conseil européen]

Le Conseil européen définit les orientations de l'action législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

¹ Lorsque la Convention disposera d'un article plus général décrivant les missions et le fonctionnement du Conseil européen, il lui reviendra de déterminer si la disposition ci-dessus trouve mieux sa place dans le présent titre ou s'il ne serait pas préférable de l'introduire dans l'article (15 de l'avant projet de traité) de la première partie relative au Conseil européen. C'est pour cette raison que le Praesidium a considéré préférable de ne pas donner un numéro d'article à la présente rédaction.

Commentaire

Cet article reprend les conclusions du groupe selon lequel, sur le modèle du Conseil européen de Tampere, le Conseil européen peut établir un programme stratégique pluriannuel définissant un cadre général pour l'action de l'Union en matière de collaboration législative et opérationnelle (cf. page 4 du rapport):

"En outre, on pourrait envisager que, sur le modèle du Conseil européen de Tampere, le Conseil européen (ou le Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement) puisse, après consultation du Parlement européen et des parlements nationaux, établir un programme stratégique pluriannuel définissant un cadre général pour l'action de l'Union en matière de collaboration législative et opérationnelle".

Il est apparu que le Conseil européen était en mesure de fixer les grandes orientations et de faire la synthèse entre les programmes législatif et opérationnel. Le rôle particulier dévolu au Conseil européen dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice est une des caractéristiques de la matière traitée, et il été reconnu par le groupe de travail (cf page 4 du rapport). En effet, de l'avis du groupe, un cadre juridique unique ne signifie pas que les procédures de l'Union doivent être nécessairement appliquées d'une manière identique à celles qui relèvent actuellement du 1er pilier. La rédaction retenue reflète la réalité telle qu'elle ressort en particulier des décisions et orientations arrêtées prises lors des Conseils européens de Tampere et de Séville.

Article 3 : [Rôle des Parlements nationaux]

- 1) Les parlements nationaux peuvent participer aux mécanismes d'évaluation figurant à l'article 4 de la Constitution et sont associés au contrôle politique des activités d'Europol conformément à l'article 22 de la Constitution.

- 2) [Par dérogation aux dispositions prévues dans le protocole sur le respect de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, dans le cas où, au moins un quart des Parlements nationaux émettrait des avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité par une proposition de la Commission présentée dans le cadre des chapitres 3 et 4 du présent titre, cette dernière est tenue de la réexaminer. A l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider, soit de maintenir sa proposition, soit de la modifier, soit de la retirer. La Commission motive sa décision. La présente disposition s'applique également aux initiatives émanant d'un groupe d'États membres conformément aux dispositions de l'article 8 du présent titre.]¹

Commentaire

Au sein du groupe, un large consensus s'est dessiné pour reconnaître le rôle particulier assumé par les Parlements nationaux dans l'espace de liberté, sécurité et justice. Ce dernier touche aux libertés fondamentales et se situe au cœur du principe de subsidiarité. Dans le système actuel, les Parlements nationaux participent à l'adoption des normes applicables notamment par l'intermédiaire de la ratification nationale des conventions. Cet instrument juridique étant amené à ne plus figurer dans la Constitution, le groupe a estimé que les Parlements nationaux devraient continuer à jouer un rôle important. Les diverses mesures proposées permettent de prendre en compte cette particularité de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. (cf. page 22 du rapport consacré aux Parlements nationaux) :

¹ Dans une version ultérieure du projet de Constitution, cette disposition devrait être transférée vers le Protocole sur le respect de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (dont un premier projet (CONV 579/03) a déjà été soumis à la Convention au moment de l'élaboration du présent document par le Praesidium).

"La nature particulière du domaine examiné a déjà été soulignée. Le travail et l'organisation de la police nationale et la teneur du droit pénal national sont à la base des pouvoirs qui définissent un État. D'un côté, il est nécessaire de tenir compte des particularités de ce domaine: touchant tout particulièrement aux droits de l'homme et se situant au cœur du principe de subsidiarité, il relève de la compétence des parlements nationaux (par exemple, pour la ratification des conventions). Une réforme des instruments juridiques, des procédures législatives et de la collaboration opérationnelle est indispensable et conduira à accroître la responsabilité du Parlement européen, mais les parlements nationaux devraient continuer de jouer un rôle important. D'un autre côté, le groupe pourrait s'efforcer, autant que possible, de faire fond sur les résultats auxquels la Convention est, dans l'ensemble, parvenue sur cette question que lieu de concevoir des mécanismes spéciaux exclusivement applicables à l'actuel troisième pilier. Le groupe de travail présente les propositions suivantes:

- associer les parlements nationaux à la détermination, par le Conseil européen, (ou le Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement) des orientations stratégiques et des priorités de la politique européenne en matière de justice pénale. Cette participation n'aura de sens que si les parlements nationaux consacrent des débats de fond aux choix qui devront être examinés par le Conseil européen, bien avant que celui-ci ne se réunisse;
- tenir périodiquement des conférences interparlementaires sur les activités de l'Union dans ce domaine (notamment par le biais de réunions conjointes des commissions des parlements nationaux compétentes en matière de justice et d'affaires intérieures, comme l'a suggéré le groupe de travail IV) ;
- recourir au "mécanisme d'alerte en matière de subsidiarité" (mis au point par le groupe de travail I), notamment pour les aspects particuliers de la subsidiarité dans les questions de droit pénal, lorsque, par exemple, il n'est pas certain qu'une infraction ait véritablement une "dimension transfrontière" et soit grave...;
- permettre que la législation nationale continue à jouer son rôle, résultat d'un recours exclusif aux directives (ou à tout acte qui leur succédera) en matière de rapprochement des dispositions du droit pénal matériel;
- associer les parlements nationaux au mécanisme d'évaluation mutuelle ("examen par les pairs") (voir supra);
- associer les parlements nationaux à l'examen des rapports annuels sur les activités d'Europol")

Il est à noter que plusieurs des propositions formulées par le groupe ne trouvent pas nécessairement leur place dans le texte du traité constitutionnel.

En revanche, la présente rédaction prévoit que le seuil figurant dans le protocole subsidiarité (fixé à un tiers des Parlements) serait abaissé à un quart s'agissant de propositions entrant dans le champ de la coopération judiciaire en matière pénale (chapitre 3) et de la coopération policière (chapitre 4). Les États membres disposant également dans ces mêmes chapitres 3 et 4 d'un droit d'initiative, il a paru justifié d'étendre le dispositif envisagé afin de couvrir les cas où l'initiative législative proviendrait non de la Commission mais des États membres conformément à l'article 8 du présent titre.

Article 4 : [Mécanismes d'évaluation]

Sans préjudice des articles [226 à 228] du présent traité, le Conseil peut établir des modalités par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre par les autorités des États membres, des politiques de l'Union visées au présent titre. Le Parlement européen, ainsi que les Parlements nationaux, sont informés de la teneur et des résultats de cette évaluation.

Commentaire

Projet d'article fondé sur une recommandation importante du groupe de travail, visant à résoudre le problème d'un contrôle insuffisant de la mise en œuvre de la politique de l'Union dans ce domaine (voir rapport final, C I, page 21):

"En premier lieu, il faudrait encourager et appliquer plus largement les mécanismes "d'évaluation mutuelle" ou "d'examen par les pairs" mis en pratique avec succès ces dernières années.... Le groupe estime qu'il serait très utile que le nouveau traité mentionne expressément cette technique d'évaluation mutuelle, qui doit être mise en œuvre avec souplesse, avec la participation de la Commission, par le biais de procédures garantissant l'objectivité et l'indépendance. En outre, les rapports établis à la suite d'un "examen par les pairs" devraient être transmis au Parlement européen et aux parlements nationaux. En deuxième lieu, en ce qui concerne les obligations juridiques que le droit de l'UE impose aux États, le groupe pense que la Commission devrait jouer pleinement son rôle de gardienne des traités et être habilitée à saisir la Cour de justice en cas de manquement (article 226 du traité CE), également dans le domaine couvert par l'actuel "troisième pilier".

Article 5 : [Coopération opérationnelle]

Afin d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure, un comité permanent peut être institué au sein du Conseil. Sans préjudice de l'article [207 TCE], il assure la coordination de l'action des autorités compétentes des États membres, y compris des autorités de police, de douane et de la protection civile. Les représentants d'Europol, d'Eurojust et, le cas échéant, du Parquet européen peuvent être associés aux travaux du comité. Le Parlement européen est tenu informé des travaux.

Commentaire

Cet article a vocation à introduire dans la Constitution l'une des deux "règles d'or" identifiées par le groupe, celle qui souhaite l'identification et l'introduction d'une séparation entre les tâches "législatives" et les tâches "opérationnelles" au sein de l'Union et une coordination renforcée de la collaboration opérationnelle au niveau de l'Union. (page 4 du rapport : "règle d'or") :

“une distinction plus claire devrait être établie entre la législation (instruments juridiques; procédures législatives; mise en œuvre; à aligner, dans une large mesure, sur les procédures générales du droit communautaire)”.

Dans ce contexte, le groupe a souhaité une coordination renforcée de la collaboration opérationnelle (page 16 du rapport) :

“Les tâches actuelles de l'Union en matière de coordination et de collaboration opérationnelle pourraient être mieux organisées si l'on veut renforcer la confiance et l'efficacité. Il serait utile d'établir une distinction plus claire entre l'exercice par le Conseil, de sa fonction législative ou de fonctions exécutives spécifiques dans le domaine qui nous occupe. C'est pourquoi le groupe propose que soit créée, au sein du Conseil, une structure plus efficace, de haut niveau technique, pour assurer la coordination de la collaboration opérationnelle. À cette fin, on pourrait fusionner divers groupes existants et redéfinir dans le nouveau traité la mission actuelle du "Comité de l'article 36", qui devrait à l'avenir axer ses travaux sur la coordination de la collaboration opérationnelle plutôt que participer aux travaux législatifs du Conseil. La question consistant à savoir comment associer au mieux à ces travaux la Task Force des chefs de police devrait faire l'objet d'un complément d'examen. Cette structure réformée [comité] pourrait avoir, au sein du Conseil, un rôle technique de coordination et de supervision de toute la gamme des activités

opérationnelles en matière de police et de sécurité (entre autres: coopération policière, missions d'information, facilitation de la coopération entre Europol et Eurojust, examens par les pairs, protection civile). L'échange de données à caractère personnel devrait se poursuivre dans le cadre des systèmes mis en place (Europol, Schengen, Système d'information des douanes, Eurojust, etc.), qui disposent de règles appropriées sur la protection des données et de systèmes de surveillance. On pourrait toutefois envisager de simplifier ces systèmes de surveillance en fusionnant les différentes autorités de contrôle")".

Cette proposition du groupe a été largement soutenue lors de la session plénière. La rédaction proposée pour cet article 5 reprend la rédaction de l'actuel 36 TUE en réduisant son champ d'intervention à la seule coopération opérationnelle. La suppression des piliers permet en revanche pour la première fois de couvrir l'ensemble des autorités compétentes en matière de "sécurité intérieure" et ne pas limiter aux forces de police, mais comprennent notamment celles compétentes dans le domaine des douanes ou de la sécurité civile.

La suppression des piliers trouvera là une application souhaitée par tous les praticiens qui soulignent que la coopération doit couvrir un champ plus vaste que les seuls aspects policiers afin d'assurer la sécurité intérieure. Les conséquences des attentats du 11 septembre ont montré l'importance d'une mobilisation de tous les services et d'une coopération transversale.

Il convient enfin de relever que le comité proposé n'a pas vocation à connaître d'informations ou de données à caractère personnel. Son rôle est cantonné à la coopération opérationnelle à caractère général par exemple en cas de catastrophe majeure, d'attentats, d'événements ou de manifestations d'ampleur européennes. Les échanges d'information à caractère personnel liée notamment à la criminalité organisée continueront à relever des mécanismes actuels (Europol en particulier) et à être couverts par les législations pertinentes en la matière. La participation au sein de ce comité de représentants des organes de l'Union est laissée entre crochets dans l'attente des décisions qui seront prises à leur égard.

Article 6 : [Mesures d'ordre public et de sécurité intérieure]

Le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de leur sécurité intérieure.

Commentaire

Reprise de l'article 33 TUE ainsi que de l'article 64, para 1 TCE.

Article 7 : [Coopération administrative]

Le Conseil adopte à la majorité qualifiée des règlements pour assurer une coopération entre les services compétents des administrations des Etats membres dans les domaines visés par le présent titre, ainsi qu'entre ces services et la Commission. Il statue sur proposition de la Commission ou, dans les domaines visés par les chapitres 3 et 4 du présent titre, soit sur proposition de la Commission soit sur initiative d'un quart des Etats membres, et après consultation du Parlement européen.

Commentaire

Reprise de l'article 66 TCE.

Article 8 [Droit d'initiative]

Les actes visés aux chapitres 3 et 4 du présent titre sont adoptées:

- sur proposition de la Commission, ou
- sur initiative d'un quart des Etats membres.

Commentaire

Cet article reprend une proposition contenue dans le rapport final du groupe (page 15). Comme il a déjà été signalé au sein du groupe, il conviendrait que la Convention examine attentivement les conséquences qui pourraient découler de la création d'un droit d'initiative d'un groupe d'Etats membres dans le cadre de la procédure législative (codécision). En fonction des orientations que la Convention dégagera sur cette procédure, il conviendra, le cas échéant, de revoir la rédaction de cette disposition.

Article 9 : [Contrôle juridictionnel]

Dans l'exercice de ses compétences concernant les dispositions des chapitres 3 et 4 du présent titre, la Cour de justice n'est pas compétente pour contrôler la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs 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, lorsque ces actes relèvent du droit interne.

Commentaire

Ayant analysé les diverses limitations et dérogations aux règles générales relatives à la Cour de justice existant actuellement dans le domaine de justice et affaires intérieures (cf. articles 68 TCE et 35 TUE), le Groupe de travail X a conclu qu'il conviendrait de supprimer ces dérogations. (voir page 25 du rapport:

"Pour le groupe de travail, les mécanismes spécifiques prévus à l'article 35 du traité UE et à l'article 68 du traité CE devraient être supprimés, et le cadre général de compétence de la Cour de justice devrait être étendu à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, y compris aux actes adoptés par les instances de l'Union dans ce domaine."

Toutefois, le rapport signale que certains membres du groupe, nonobstant ce point de départ général, estimeraient encore nécessaire de maintenir une disposition excluant la compétence de la Cour pour les opérations de police et les actes de maintien de l'ordre public (cf. actuellement l'article 35 § 5 TUE dans le domaine du 3ème pilier actuel). Ce point de vue, contesté par nombre d'autres conventionnels, a été réitéré dans le débat en plénière. A la lumière de ce débat, le Praesidium propose la présente formule de compromis qui s'inspire largement du libellé de l'article 35 § 5 TUE tout en le précisant : la compétence de la Cour reste exclue pour ce qui est des actes de police et d'ordre relevant du droit national ; toutefois, dans le cas d'actes pris en application du droit de l'Union, la Cour est compétente pour statuer sur l'application de ce droit de l'Union.

Chapitre I : Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration

Article 10 : [Contrôle des personnes aux frontières]

1) L'Union développe une politique visant à:

- assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ;
- assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ;
- mettre en place progressivement un système commun de gestion intégré des frontières extérieures.

2) A cette fin, le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, adoptent des lois ou lois-cadre portant sur:

- les conditions d'entrée en vue d'un séjour de courte durée de ressortissants d'Etats tiers, y compris l'obligation de visa et l'exemption de cette obligation, les règles, procédures et conditions de délivrance des titres de franchissement des frontières extérieures, ainsi que le format uniforme pour ces titres ;
- les contrôles auxquels peuvent être soumises les personnes franchissant les frontières extérieures ;
- les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une courte durée ;

- toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système commun de gestion intégrée des frontières extérieures ;
- l'absence des contrôles des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.

Commentaire

Tirés largement de l'actuel article 62 TCE, les paragraphes (1) et (2) traduisent les conclusions du groupe et de la session plénière concernant les frontières extérieures. La notion de mise en place progressive d'une gestion intégrée des frontières se réfère aux éléments évoqués dans les conclusions du Conseil européen de Séville de juin 2002 (cf paragraphes 31 et 32). Le contenu de l'article 62 TCE a toutefois été raccourci afin de tenir compte des dispositions déjà entrées en vigueur depuis son adoption.

Article 11 : [Asile]

- 1) L'Union développe une politique commune en matière d'asile et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à toute personne ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique est conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951, au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et aux autres traités pertinents.
- 2) A cette fin, le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, adoptent des lois ou lois-cadre visant à établir un système européen commun d'asile comportant:
 - un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union,
 - un statut uniforme de protection subsidiaire pour des ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale,

- un statut uniforme de protection temporaire concernant les personnes déplacées en cas d'afflux massif;
- une procédure commune à l'octroi et au retrait du statut d'asile ou de protection subsidiaire ou temporaire,
- des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire,
- des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire ou temporaire.

3) Au cas où un ou plusieurs Etats membres se trouveraient dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, à la majorité qualifiée, peut adopter des règlements ou décisions comportant des mesures provisoires au profit du ou des Etats membres concernés. Il statue sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Commentaire

Le projet d'article est fondé sur les recommandations du Groupe de travail contenues à la page 4 du rapport final :

"... - prévoir, dans le traité, l'application du vote à la majorité qualifiée et la codécision pour les actes législatifs concernant l'asile, les réfugiés et les personnes déplacées; - reformuler l'article 63, paragraphes 1 et 2 du TCE pour créer un cadre juridique général qui permette d'adopter les mesures nécessaires pour mettre en place un système commun en matière d'asile et une politique commune en matière de réfugiés et de personnes déplacées, comme prévu à Tampere. Cette base juridique devrait, comme dans le traité actuel, garantir le respect intégral de la Convention de Genève, tout en permettant à l'Union de prévoir d'autres formes complémentaires de protection que cette convention n'avait pas prévue".

Le paragraphe 3 reprend l'article 64 § 2 du TCE actuel; les mesures temporaires qui peuvent être adoptées ne sont pas limitées au seul domaine du droit d'asile.

La notion « ressortissant de pays tiers » doit être comprise comme incluant les apatrides.

Article 12 : [Immigration]

- 1) L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en situation régulière de séjour dans les Etats membres, ainsi qu'une prévention et lutte renforcée contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains.
- 2) A cette fin, le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, adoptent des lois et des lois-cadre dans les domaines suivants:
 - conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant la délivrance par les Etats membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial ;
 - définition des droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un Etat membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres Etats membres ;
 - immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier;
 - lutte contre la traite d'êtres humains, en particulier des femmes et les enfants.
- 3) L'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

- 4) Le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, peuvent adopter des lois et des lois-cadre visant l'encouragement et l'appui de l'action des Etats membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers résidant légalement sur leur territoire.

Commentaire

Ce projet d'article reprend largement le contenu de l'article 63 § 3 et 4 TCE, tout en rendant applicable la majorité qualifiée et la procédure législative (codécision), comme l'a recommandé le rapport du groupe (page 5 du rapport). Il y ajoute, dans le paragraphe 4, une base juridique recommandée par le Groupe de travail (voir page 5 du rapport:

"...qu'une base juridique soit prévue afin que l'Union soit en mesure d'arrêter des mesures d'encouragement et de soutien destinées à soutenir les efforts consentis par les États membres pour promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers en situation de séjour régulier").

En outre, dans le paragraphe 2, 2ème tiret, est proposée une formule légèrement différente est proposée. Elle est plus conforme à l'objectif agréé à Tampere de légiférer sur le statut juridique des ressortissants de pays tiers en situation régulière tant dans leur pays de résidence que dans les autres Etats membres (sur ce point, voir également le rapport final du groupe, page 5). Enfin, une mention explicite de la lutte contre la traite des êtres humains et des accords de réadmission est faite afin de souligner l'importance de ces aspects (déjà couverts par le traité actuel) dans la politique existante de l'Union.

Il découle de la qualification de ce secteur en tant que compétence partagée (voir article 12 du projet de Première partie, soumis par le Praesidium) que les Etats membres peuvent maintenir ou introduire des dispositions nationales dans ce domaine, pour autant que celles-ci soient compatibles avec le droit de l'Union, sans qu'il y ait lieu de répéter encore ce principe (exprimé actuellement dans l'article 63 TCE in fine).

Article 13 : [Principe de solidarité]

Les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les Etats membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu des dispositions du présent chapitre contiennent des dispositions appropriées pour l'application de ce principe.

Commentaire

Projet d'article fondé sur la recommandation du groupe de travail figurant à la page 4 (troisième tiret) du rapport final du groupe de travail:

"...consacrer, dans le traité, tout en reconnaissant les compétences des États membres, le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités (implications financières comprises) entre les États membres, lequel s'appliquera tel en principe général aux politiques de l'Union en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières. Une base juridique précise devrait permettre l'adoption des mesures détaillées nécessaires pour donner effet à ce principe."

Chapitre 2: Coopération judiciaire en matière civile

Article 14 : [coopération judiciaire en matière civile]

- 1) L'Union développe une coopération judiciaire en matière civile fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires. Cette coopération inclut l'adoption des mesures de rapprochement des législations nationales susceptibles d'avoir une incidence transfrontalière.

- 2) A cet effet, le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, adoptent des lois et des lois-cadre visant entre autres à assurer :
- la reconnaissance mutuelle entre les Etats membres des décisions judiciaires et extrajudiciaires et leur exécution ;
 - la signification et notification transfrontalières des actes judiciaires et extrajudiciaires ;
 - la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres en matière de conflit de lois et de compétence ;
 - la coopération en matière d'obtention des preuves ;
 - un niveau élevé d'accès à la justice;
 - le bon déroulement des procédures civiles, au besoin en favorisant la compatibilité des règles de procédure civile applicables dans les Etats membres;
 - le développement de mesures de justice préventive et de méthodes alternatives de résolution de litiges;
 - un soutien à la formation de magistrats et des personnels de justice.
- 3) Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte à l'unanimité¹ des lois et des lois-cadre concernant le droit de la famille; il statue après consultation du Parlement européen. Le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, adoptent des lois et des lois-cadre concernant la responsabilité parentale.

¹ Il appartiendra à la Convention de se prononcer de façon horizontale, à la lumière de l'intégralité de la seconde partie, sur les exceptions éventuelles à la règle de la majorité qualifiée et, par conséquent, sur les règles de vote qui devraient s'appliquer dans cet article-ci, comme dans les autres articles du présent projet mentionnant l'unanimité.

Commentaire

Cette disposition est fondée sur l'article 65 TCE. Les seules modifications à l'article 65 TCE, qui résultent du rapport final du groupe sont les suivantes:

- *consécration du principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extra-judiciaires (page 6 in fine du rapport) ;*
- *le développement de mesures de justice préventive et de méthodes alternatives de résolution des litiges;*
- *la formation des magistrats et des personnels de justice.*
- *la procédure de codécision pour les mesures concernant l'autorité parentale, qui constituerait le seul secteur du droit de la famille où l'unanimité ne s'appliquerait pas (voir pages 6 et 7 du rapport).*

Le Praesidium a estimé que la référence au "bon fonctionnement du marché intérieur", qui se trouve actuellement à l'article 65 TCE ne se justifiait plus dans la nouvelle disposition. En effet, cette phrase se trouve à l'article 65 TCE actuel notamment parce que cette disposition se trouve dans les politiques de la Communauté et est liée à la libre circulation des personnes dans le cadre du marché intérieur. A partir du moment où le nouveau traité contient un titre séparé concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice, on peut estimer que la référence au "bon fonctionnement du marché intérieur" ne se justifie plus. En outre, il semble que le plus important dans ce contexte est de souligner que les mesures envisagées relevant de la coopération judiciaire dans les matières civiles revêtent une "incidence transfrontalière", référence qui figure dans la disposition proposée.

Enfin, dans la ligne des conclusions de Tampere, il a semblé important d'ajouter explicitement que l'Union doit aussi prendre des mesures visant à assurer un niveau élevé d'accès à la justice. Ceci pourrait avoir des conséquences pour l'établissement dans l'avenir de normes minimales garantissant un niveau approprié d'aide juridique pour les affaires transfrontalières dans l'ensemble de l'Union, ainsi que des règles de procédure communes spéciales en vue de simplifier et d'accélérer le règlement des litiges transfrontaliers concernant notamment les demandes de faible importance en matière de droit des consommateurs en matière commerciale, ou enfin pour l'établissement de normes communes minimales pour les formulaires ou les documents multilingues dans les procédures transfrontalières.

Chapitre 3: Coopération judiciaire en matière pénale

Article 15 : [Coopération judiciaire en matière pénale]

- 1) La coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires et inclut le rapprochement des législations nationales dans les domaines visés aux articles [16] et [17].
- 2) Le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, adoptent des lois et lois-cadre visant à:
 - établir des règles et des procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union, de toutes les formes de jugements et de décisions judiciaires ;
 - prévenir et résoudre les conflits de compétences entre les États membres ;
 - favoriser la formation des magistrats et des personnels de justice ;
 - faciliter toute autre coopération entre les ministères et les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution de décisions.

Commentaire

Le paragraphe premier de ce projet d'article se fonde sur une des recommandations centrales du groupe de travail :

voir page 8: "La nouvelle formulation de ces bases juridiques devra refléter un juste équilibre entre le principe de reconnaissance mutuelle et les efforts de rapprochement des dispositions de droit pénal : tel qu'il a été approuvé au niveau politique à Tampere, le principe de reconnaissance *mutuelle* devrait constituer la pierre angulaire de la coopération judiciaire, et permettre que les décisions judiciaires rendues dans un État membre soient reconnues par les autorités de tout État membre. Le Groupe recommande que ce principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires soit formellement consacré dans le traité. Le Groupe reconnaît également qu'un certain degré de rapprochement pour sur certains éléments de la procédure pénale et des domaines déterminés du droit pénal matériel, qui respecte la diversité des traditions juridiques européennes – ainsi que pour les dispositions de la CEDH telles que les reflète la Charte, en particulier quant à la présomption d'innocence – peut s'avérer nécessaire afin de faciliter la reconnaissance mutuelle." *Le 2ème ainsi que le 4ème tiret du paragraphe 2 se fondent sur l'article 31 TUE a) et d) actuel. Le 1er tiret reprend une recommandation du groupe de travail (voir rapport final, page 12:*

"Dans le domaine de la coopération judiciaire, le groupe recommande toutefois de compléter la base juridique pour permettre l'adoption des mesures nécessaires à la reconnaissance mutuelle des ordonnances judiciaires, des amendes, et des décisions en matière de déchéance, et toute autre forme de décision judiciaire ; cela serait une conséquence logique de la consécration, dans le traité, du principe de reconnaissance mutuelle.").

Le 3ème tiret insère, à titre de clarification, une base juridique explicite pour la formation des juges et des personnels de justice, qui a été mentionnée à la page 11 du rapport du groupe.

Article 16 : [Procédure pénale]

Afin de renforcer la confiance mutuelle entre les autorités compétentes des États membres et de garantir l'efficacité des instruments communs de coopération policière et judiciaire, le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, peuvent adopter des lois et lois-cadre comportant des règles minimales portant sur:

- l'admissibilité des preuves dans l'ensemble de l'Union ;
- la définition des droits des personnes dans la procédure pénale dans le respect des droits fondamentaux ;
- les droits des victimes de la criminalité ;
- d'autres éléments spécifiques de la procédure pénale, qui seront identifiés préalablement par le Conseil, statuant à l'unanimité, après avis conforme du Parlement européen.

Commentaire

Comme le reconnaît le rapport final du groupe (voir page 11), la nécessité de procéder à un rapprochement de certains éléments de procédure pénale est largement reconnue par les praticiens du droit, ce rapprochement est peut-être plus urgent que celui des dispositions du droit pénal matériel.

Un tel rapprochement des procédures facilite, à la fois, la collaboration entre les services répressifs des États membres (et les organes de l'Union opérant dans ce domaine) et l'application du principe de reconnaissance mutuelle, puisqu'il renforce la confiance mutuelle. L'actuel article 31 du TUE ne reflète pas suffisamment ce point et se montre trop vague sur les possibilités concrètes d'un tel rapprochement.

Le présent article se fonde dès lors sur la recommandation suivante du groupe :

"Le Groupe recommande la création d'une base juridique qui permette d'adopter des règles communes sur des éléments *spécifiques* de procédure pénale, dans la mesure où ces règles portent sur des procédures ayant une portée transnationale et où elles sont nécessaires pour assurer la pleine application de la reconnaissance mutuelle de décisions judiciaires ou pour garantir l'efficacité des instruments communs de coopération policière et judiciaire mis en place par l'Union. La base juridique qui serait inscrite dans le traité pourrait préciser qu'un domaine d'action consiste à établir des règles communes minimales en matière d'admissibilité des preuves dans l'ensemble de l'Union. Le Conseil pourrait ensuite recenser, à l'unanimité, tous les éléments de procédure qui appellent des règles minimales pour que la reconnaissance s'en trouve facilitée.

Cette base juridique pourrait également prévoir la fixation de normes minimales communes pour la protection des droits des personnes dans les procédures pénales, normes qui s'inspireraient de celles consacrées dans la convention européenne des droits de l'homme, telles que les reflète la Charte des droits fondamentaux, et respecteraient les différentes traditions juridiques européennes."

Référence est aussi faite dans cet article aux droits de victimes. En effet, le Conseil européen dans les conclusions de Tampere avait déjà souligné qu'il fallait "établir des normes minimales pour la protection des victimes de la criminalité, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice de ces victimes et leur droit à réparation, y compris au remboursement des frais de justice" (voir par.32).

Article 17: [Droit pénal matériel]

Le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, peuvent adopter des lois-cadre comportant des règles minimales relatives à la définition des incriminations et des sanctions:

- dans des domaines de criminalité particulièrement grave et qui revêtent une dimension transfrontalière résultant du caractère ou des incidences des infractions ou d'un besoin particulier de les poursuivre en commun. Ces domaines de criminalité sont les suivants: le terrorisme, la traite d'êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique, et la criminalité organisée. En fonction des développements de la criminalité, le Conseil, statuant à l'unanimité et après avis conforme du Parlement européen, peut identifier d'autres domaines de criminalité qui remplissent les critères visés au présent tiret;
- dans des domaines de criminalité portant atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, lorsque des sanctions pénales s'avèrent indispensables pour assurer une mise en œuvre efficace de cette politique.

Commentaire:

Le présent projet d'article met en œuvre une recommandation d'importance majeure du groupe de travail, visant à définir de manière plus précise la compétence de l'Union dans le domaine du rapprochement des règles nationales de droit pénal matériel. En effet, une délimitation plus rigoureuse des compétences semble nécessaire pour pouvoir rendre applicable, à ce secteur, les règles générales de prise de décision (majorité qualifiée et codécision).

En conformité avec le rapport, le projet assure une meilleure délimitation des compétences par la consécration de deux critères fondamentaux énoncés à la page 10 du rapport (paragraphes "aa": criminalité particulièrement grave et revêtant une dimension transfrontalière, et "bb": criminalité portant atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union), ainsi que par une liste de domaines de criminalité. Comme proposé par le rapport, cette liste définit de manière exhaustive les domaines de criminalité particulièrement grave et transfrontalière au sens du critère "aa" du rapport, mais en fonction des développements, le Conseil, statuant à l'unanimité et après avis conforme du Parlement, pourra identifier d'autres domaines de criminalité remplissant ce critère, ceci afin que l'Union puisse réagir à de tels développements sans devoir changer le traité.

La liste proposée ci-dessus trouve son inspiration dans les articles 29 et 31 e) du TUE actuel ainsi que dans les conclusions du Conseil européen de Tampere (cf. par. 48). Il convient de souligner que certains types de criminalité, comme notamment le terrorisme, ont bien une dimension transfrontalière au sens du présent article même dans les cas où le mode de leur perpétration ne concerne qu'un seul Etat membre, étant donné qu'il existe incontestablement "un besoin particulier de les poursuivre en commun". Soulignons en outre que, conformément au rapport du Groupe de travail (cf. page 12), cette liste s'applique uniquement dans le cadre du rapprochement des législations nationales; la coopération policière et judiciaire y compris l'action d'Europol et Eurojust (cf. articles 13 - 15, 19), peut couvrir des domaines supplémentaires de criminalité.

Le deuxième tiret ("criminalité portant atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union") permet de couvrir plusieurs domaines dans lesquels il y a, soit déjà de l'acquis adopté en vertu de l'article 31 TUE actuel, soit des négociations en cours ou de projets pour l'avenir proche. Sont ainsi couverts en particulier: la fraude affectant les intérêts financiers de l'Union, la contrefaçon de l'euro, l'aide à l'entrée et au séjour illégaux, la contrefaçon et le piratage des produits, les crimes contre l'environnement et aussi le racisme et la xénophobie (étant donné que l'article 13 TCE permet à la Communauté de mener une politique de lutte contre les discriminations fondées sur la race et l'origine ethnique). L'existence de ce second critère permet dès lors qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter tous ces domaines de criminalité à la liste figurant dans le premier tiret. De plus, le deuxième tiret tient compte du fait que l'Union doit définir des règles minimales pour certains crimes indépendamment de leur caractère transfrontalier ou non, comme par exemple pour la contrefaçon de l'Euro ou la fraude affectant les intérêts financiers de l'Union.

Article 18 : [Prévention du crime]

Le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, peuvent adopter des lois et lois-cadres pour encourager et appuyer l'action des Etats membres dans le domaine de la prévention du crime, à l'exclusion de tout rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres non permis par d'autres dispositions de la Constitution.

Commentaire

Projet d'article fondé sur la recommandation figurant à la page 12 du rapport du Groupe de travail :

("il importe que le nouveau traité reflète plus clairement le rôle décisif que joue la prévention de la criminalité, qui est visée à l'article 29 du TUE, mais ne figure pas dans les bases juridiques spécifiques que sont l'article 30 et l'article 31 du TUE. Le groupe recommande qu'une base juridique spécifique soit désormais insérée dans le traité; elle devrait se limiter à des mesures d'encouragement et de soutien en matière de prévention de la criminalité".

Article 19 : [Eurojust]

- 1) La mission d'Eurojust est d'assurer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs Etats membres ou exigeant une poursuite en commun, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des Etats membres et par Europol.
- 2) Le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust. Ces tâches peuvent comprendre :
 - le déclenchement et la coordination de poursuites pénales conduites par les autorités nationales compétentes;
 - le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le réseau judiciaire européen ;
 - une supervision appropriée des activités opérationnelles d'Europol.

La loi visée à l'alinéa précédent fixe également les modalités de l'association du Parlement européen et des parlements nationaux à l'évaluation des activités d'Eurojust.
- 3) Dans le cadre des poursuites visées à la présente disposition, et sans préjudice de l'article suivant, les actes officiels de procédure judiciaire sont adoptés par les agents nationaux compétents.

Commentaire

Le projet d'article se fonde sur l'article 31 TUE, tel que modifié par le traité de Nice, et suit les propositions détaillées contenues dans le rapport final du groupe (page 19). La formule "une supervision appropriée des activités opérationnelles d'Europol" ne signifie pas un contrôle global d'Eurojust sur toute activité d'Europol, mais tient compte du fait que, dans la plupart des systèmes juridiques des Etats membres, les autorités de police mènent des activités d'enquête pénale non pas de manière entièrement autonome, mais bien sous instruction ou supervision par des juges, magistrats ou procureurs.

Article 20 : [Parquet européen]

- 1) En vue de combattre les crimes graves ayant une dimension transfrontalière, ainsi que les activités illégales portant atteinte aux intérêts de l'Union, le Conseil, statuant à l'unanimité, après avis conforme du Parlement européen, peut adopter une loi européenne créant un Parquet européen au sein d'Eurojust. Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des crimes graves affectant plusieurs Etats membres, ainsi que des infractions aux intérêts financiers de l'Union, tels que déterminées par la loi prévue au paragraphe suivant. Il exerce devant les juridictions compétentes des Etats membres l'action publique relative à ces infractions.
- 2) La loi visée au paragraphe précédent fixe le statut du Parquet européen, les conditions d'exercice de ses fonctions, les règles de procédure applicables à ses activités ainsi que celles gouvernant l'admissibilité des preuves et les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure pris par le Parquet européen dans l'exercice de ses fonctions.

Commentaire

Par la présente proposition d'article soumise à la Convention, le Praesidium entend tirer des conséquences d'un riche débat qui a été mené d'abord au sein du Groupe de travail (qui, sur ce seul point parmi les questions de son mandat, n'a pas formulé de recommandation consensuelle) et ensuite en Convention plénière le 6 décembre dernier.

La disposition proposée par le Praesidium introduirait une base juridique permettant au Conseil, statuant à l'unanimité et après avis conforme du Parlement européen, de créer un parquet européen s'il le juge opportun, sans pour autant comporter une obligation de le faire. Les dispositions du paragraphe 1, 2ème et 3ème phrase, ainsi que du paragraphe 2, ne deviendraient dès lors applicables que dans l'hypothèse où le Conseil prendrait une telle décision. Ces dispositions laisseraient en outre délibérément une marge considérable au législateur quant à la définition concrète, le cas échéant, des modalités de création du Parquet (à savoir, sa structure, son fonctionnement, ses missions et ses pouvoirs), en se limitant à indiquer uniquement les éléments essentiels desdites modalités dans la Constitution. Notamment, la formule "au sein d'Eurojust" vise à laisser la flexibilité nécessaire au législateur pour définir les relations structurelles et fonctionnelles qu'il jugerait appropriées, entre le Parquet et Eurojust.

Chapitre 4: Coopération policière

Article 21 : [Coopération en matière de sécurité intérieure]

- 1) L'Union développe une coopération qui associe toutes les autorités compétentes en matière de sécurité intérieure des États membres, y compris les services de police, de douanes et d'autres services spécialisés dans les domaines de la prévention ou de détection des infractions pénales, et des enquêtes en la matière.

- 2) A cette fin, le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, adoptent des lois et des lois-cadres portant sur :
- la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes ;
 - la formation et les échanges de personnels, les équipements et la recherche ;
 - toute autre mesure, non visé au paragraphe suivant, favorisant la coopération entre les autorités visées au présent article.
- 3) Le Conseil peut adopter à l'unanimité des lois et des lois-cadre portant sur la coopération opérationnelle entre les autorités visées au présent article. Il statue après consultation du Parlement européen.

Commentaire

La rédaction proposée découle pour l'essentiel de l'article 30, par.1 TUE actuel. La longueur en a cependant été diminuée. Le champ couvert est limité à la seule coopération policière et est donc distinct de celui visé à l'article 4 du présent titre qui couvre l'ensemble de la matière couverte par l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Concernant la procédure décisionnelle, le projet tient compte, à travers la différenciation faite entre le 2ème et le 3ème paragraphe, du rapport du Groupe de travail, qui recommande de passer à la règle de majorité qualifiée et de codécision dans le domaine de la coopération policière "à l'exception des règles concernant l'exercice des compétences opérationnelles des autorités nationales de police, des équipes communes d'enquête ou des services répressifs sur le territoire d'un autre État membre" (voir page 14 du rapport).

Il convient de noter que l'article 30 du TUE actuel prévoit que l'échange d'informations entre les services nationales ainsi que vers Europol, se fait "sous réserve de dispositions appropriées relatives à la protection des données à caractère personnel". Sur cette base, des dispositions "protection de données" ont été incluses dans les divers instruments du "3ème pilier" pouvant toucher aux données personnelles. L'on aurait donc pu faire une mention explicite de ce thème afin de créer la base juridique pour maintenir et développer de telles dispositions.

Toutefois, il semble plus logique, suite à la suppression des piliers, de permettre la création d'un régime général de protection des données personnelles, couvrant tant le régime communautaire actuel (à savoir, la directive 95/46 "protection de données", fondée sur l'article 95 TCE pour l'action des Etats membres, et l'article 286 TCE pour celle des institutions) que l'action dans le 3ème pilier actuel, sans qu'il n'y ait encore besoin de consacrer une base juridique spécifique dans ce chapitre-ci pour la protection des données. Un nouvel article général sur la protection des données personnelles sera donc proposé dans le Titre sur la "Vie démocratique", de la Première partie de la Constitution. Cet article devrait non seulement reprendre l'article 286 TCE actuel concernant l'action des institutions et organes de l'Union, mais également prévoir une base juridique pour l'adoption des règles relatives au traitement des données personnelles par les autorités des Etats membres lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'Union. Bien entendu, il serait possible que le législateur adopte, en vertu de cette nouvelle base juridique générale, des règles particulières de protection de données, adaptées au secteur policier.

Article 22 : [Europol]

- 1) La mission d'Europol est d'appuyer et de renforcer l'action des autorités policières des États membres ainsi que leur collaboration mutuelle dans la prévention et la lutte contre la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, le terrorisme et les formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union.

2) Le Parlement européen et le Conseil, conformément à la procédure législative, déterminent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol. Ces tâches peuvent comprendre :

- la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations transmises par les autorités des États membres ou de pays ou instances tiers ;
- la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les services des États membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquête.

La loi visée à l'alinéa précédent fixe également les modalités de contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen auquel sont associés les Parlements nationaux.

3) Toute action opérationnelle d'Europol doit être menée en liaison et en accord avec les services du ou des États membres dont le territoire est concerné. L'application de mesures de contrainte relève exclusivement des autorités nationales compétentes.

Commentaire

Ce projet d'article traduit en termes d'articles les recommandations du groupe de travail concernant Europol (voir rapport final, pages 14, 18 et 23). Conformément à ces recommandations, le paragraphe premier ne vise qu'à consacrer la mission générale d'Europol. En revanche, la structure, les règles de fonctionnement, les domaines concrets d'action ainsi que les tâches d'Europol seront désormais définis par la loi (qui succédera à la Convention Europol actuelle) et non plus par des dispositions détaillées du traité même (voir, actuellement l'article 30 § 2 TUE). Ce dernier se limite donc, dans le paragraphe 2, à l'indication des compétences potentielles que le législateur pourrait conférer à Europol, au degré qu'il estimerait opportun. En tout état de cause, le législateur devrait toujours respecter les limites des compétences potentielles d'Europol posées

sans équivoque dans le paragraphe 3, qui garantissent que les Etats membres garderont toujours le contrôle sur toute action opérationnelle d'Europol sur le terrain et qu'ils resteront exclusivement compétents pour l'application de toute mesure de contrainte. Enfin, la mise en œuvre de cet article devrait se faire par la procédure législative (codécision), le Conseil statuant à la majorité qualifiée, comme le dit le rapport du groupe (voir page 13:

"L'amélioration de l'efficacité d'Europol et d'Eurojust est capitale pour la coopération policière et judiciaire et devrait donc en principe pouvoir se faire par un vote à la majorité qualifiée et par la procédure de codécision; cela devrait être le cas pour toute extension éventuelle de la sphère d'action, d'Europol et d'Eurojust à de nouvelles formes de criminalité, pour toutes les règles concernant leur organisation et leur gestion, et pour tout élargissement de leurs compétences actuelles").

Article 23 [Interventions sur le territoire d'un autre Etat membre]

Le Conseil adopte à l'unanimité des lois et lois-cadres fixant les conditions et les limites dans lesquelles les autorités compétentes des Etats membres visées aux articles 13 et 15 peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci. Il statue après consultation du Parlement européen.

Commentaire

Ce projet d'article reprend la base juridique de l'article 32 TUE actuel. Il ne vise que les autorités nationales car les pouvoirs correspondants d'Europol sont couverts par la base juridique de l'article 22. Conformément à la recommandation du Groupe figurant à la page 14, paragraphe "v.", de son rapport final, l'unanimité au sein du Conseil ainsi que la consultation du Parlement européen sont prévues, par dérogation à la procédure législative normale. Bien entendu, ni cet article, ni les autres articles du présent Titre, ne visent à empêcher les Etats membres qui le souhaiteraient, de conclure des accords bilatéraux prévoyant une coopération plus étroite entre leurs autorités respectives.