

## Rapport final du groupe de travail X «Liberté, sécurité et justice» (2 décembre 2002)

**Légende:** Le 2 décembre 2002, le groupe de travail X «Espace de liberté, sécurité et justice» remet son rapport final à la Convention sur l'avenir de l'Europe. Le rapport établit comment un cadre juridique commun doit permettre de lutter plus efficacement contre des dangers tels que le trafic de drogue, le trafic des êtres humains ou le terrorisme.

**Source:** Groupe de travail X « Espace de liberté, sécurité et justice », Rapport du Président du groupe de travail X « Espace de liberté, sécurité et justice » aux Membres de la Convention européenne, CON 426/02 – WG X 14, Bruxelles, 02.12.02, <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00426.fr02.pdf>.

**Copyright:** (c) Union européenne, 1995-2013

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_final\\_du\\_groupe\\_de\\_travail\\_x\\_liberte\\_securite\\_et\\_justice\\_2\\_decembre\\_2002-fr-9c0ccb9f-fbcd-48a6-abbe-1d02aa283028.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_final_du_groupe_de_travail_x_liberte_securite_et_justice_2_decembre_2002-fr-9c0ccb9f-fbcd-48a6-abbe-1d02aa283028.html)

**Date de dernière mise à jour:** 19/12/2013

LA CONVENTION EUROPÉENNE  
LE SECRETARIAT

Bruxelles, le 2 décembre 2002 (03.12)  
(OR. en)

CONV 426/02

WG X 14

**RAPPORT**

---

du: Président du Groupe de travail X "Liberté, sécurité et justice"  
à : la Convention

---

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

---

**INTRODUCTION**

Si l'Union européenne veut obtenir un soutien maximal de la part de ses citoyens, elle doit montrer qu'elle est capable de fournir des résultats concrets sur les questions qui sont réellement importantes. La Convention sera considérée comme une réussite si l'on constate qu'elle a mis en place des moyens garantissant qu'il est possible de jouir de la liberté dans des conditions de sécurité et que la justice est accessible à tous. Les citoyens ont le droit d'attendre de l'Union qu'elle s'attaque à la menace que le terrorisme et les formes graves de criminalité font peser sur leur liberté et leurs droits juridiques. La lutte contre la criminalité est un domaine dans lequel l'Union européenne peut montrer aux citoyens, de la manière la plus visible, toute l'utilité qu'elle présente. Dans plusieurs domaines, tels que la criminalité transfrontière, la politique d'asile ou le contrôle des frontières extérieures de l'Union, les États ne peuvent pas à eux seuls agir efficacement; de même, l'organisation d'une défense contre les nouvelles menaces terroristes n'est pas compatible avec une action autonome menée au niveau national.

L'inquiétude du public a fortement augmenté à la suite des événements du 11 septembre 2001 et, plus récemment, de l'émergence de menaces résultant du terrorisme international.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la mise en place d'un espace cohérent de liberté, de sécurité et de justice constitue un des objectifs clés de l'Union européenne, qui a été défini dans un programme politique ambitieux instauré par le Conseil européen de Tampere en 1999, puis précisé par le traité de Nice (notamment par l'inclusion d'Eurojust), qui entrera en vigueur sous peu. À cet égard, il importe de préciser que les trois composantes que sont la liberté, la sécurité et la justice vont de pair et revêtent une égale importance. Ce principe devrait guider la démarche de l'Union en la matière.

Cette démarche devrait s'ancrer dans un engagement commun en faveur de la liberté, fondé sur les droits de l'homme, les institutions démocratiques et l'État de droit. Les activités menées en la matière par le Conseil de l'Europe présentent un intérêt tout particulier. Il est effectivement important que les citoyens aient le sentiment qu'une conception adéquate d'un ordre public européen ("European public order") a pris forme et se manifeste désormais concrètement dans les faits et dans leur vie quotidienne. À cet égard, les principes de transparence et de contrôle démocratique revêtent une importance capitale. La création d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice est par ailleurs étroitement liée au respect des droits des citoyens et au principe de non-discrimination (articles 12 et 13 du TCE).

Sur la base du mandat du groupe de travail, élaboré dans le cadre du mandat commenté<sup>1</sup>, neuf réunions se sont tenues et un certain nombre d'experts ont été entendus<sup>2</sup>. Les délibérations ont fait apparaître un degré considérable d'accord sur bon nombre de questions. Sur d'autres questions, les membres du groupe ont encore des vues divergentes et il en est tenu compte dans le rapport. Toutefois, ce dernier s'attache principalement aux positions partagées qui se sont dégagées au sein du groupe.

Ces dernières se sont formées sur la base de deux "règles d'or", proposées et largement acceptées par le groupe, qui sont les suivantes:

- *créer un cadre juridique commun reconnaissant les particularités de ce domaine*

Le groupe de travail estime que les dispositions du "troisième pilier" actuel devraient être rassemblées dans un cadre juridique commun. Cela permettrait de surmonter l'obstacle de la structure en piliers et d'en éviter les effets négatifs bien connus (incertitude quant aux bases

---

<sup>1</sup> CONV 258/02.

<sup>2</sup> Cf. liste des experts figurant à l'Annexe 1.

juridiques; nécessité de prévoir deux instruments ou des accords internationaux distincts pour plusieurs initiatives traitant du même problème). Ainsi, toutes les dispositions concernant l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice pourraient être rassemblées dans un titre unique du traité.

Cependant, le fait de disposer d'un cadre juridique et institutionnel unique ne signifie pas que les procédures de l'Union devraient nécessairement être appliquées d'une manière identique aux matières qui relèvent actuellement du premier pilier: les procédures pourraient varier en fonction de l'action envisagée au niveau de l'Union. Les propositions formulées dans le présent rapport tendent à associer des éléments de la méthode communautaire à des mécanismes permettant, dans certains cas, une coordination renforcée de la collaboration opérationnelle au niveau de l'Union, ainsi que la participation des parlements nationaux, en vue de tenir compte des caractéristiques spécifiques du domaine de la police et du droit pénal.

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.

- *Introduire, dans toute la mesure du possible, une séparation entre les tâches "législatives" et les tâches "opérationnelles"*

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) et une coordination renforcée de la collaboration opérationnelle au niveau de l'Union.

Cette distinction a inspiré l'élaboration du rapport final du groupe de travail.

## **A. PROCÉDURES LÉGISLATIVES**

### **I. Domaines liés au TCE ("premier pilier" actuel)**

#### **1. Asile, réfugiés et personnes déplacées**

Les chefs d'État ou de gouvernement sont convenus à Tampere, en 1999, d'instaurer un système européen commun en matière d'asile; ils ont décidé que cela devrait comporter, à court terme, l'adoption d'un certain nombre d'initiatives législatives concrètes et, à plus long terme, une

procédure commune d'asile et un statut uniforme, valable dans toute l'Europe, pour les personnes bénéficiant de l'asile. Toutefois, les progrès, même pour ce qui est de réaliser les objectifs à court terme fixés à Tampere, ont été lents, en raison principalement des contraintes résultant de la règle de l'unanimité, et l'on doit sérieusement se demander si les délais fixés par le Conseil européen de Séville pourront être respectés, même en partie, si la règle de l'unanimité est maintenue <sup>1</sup> dans ces domaines. Il semble encore moins probable que la vision ambitieuse à long terme retenue à Tampere puisse être réalisée si 25 États membres doivent voter à l'unanimité. En outre, dans le traité d'Amsterdam, l'article 63, paragraphes 1 et 2 du TCE a été rédigé d'une manière compliquée qui reflète la situation de l'époque, mais cette formulation n'est pas compatible avec le projet ambitieux approuvé deux ans plus tard à Tampere.

Dans ce contexte, le groupe présente les trois recommandations suivantes:

- 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;
- 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.

---

<sup>1</sup> Le traité de Nice dispose que le vote à la majorité qualifiée et la codécision ne seront applicables dans ce domaine qu'une fois que le Conseil aura préalablement adopté, à l'unanimité, les actes législatifs définissant les règles communes et les principes fondamentaux régissant ces matières.

## 2. Politique de l'immigration

En ce qui concerne l'objectif de l'Union, fixé par le Conseil européen de Tampere, consistant à se doter d'une politique commune en matière d'immigration, il est ressorti les délibérations du groupe que les bases juridiques actuelles (article 63, paragraphes 3 et 4 du TCE) couvrent en principe l'intégralité du domaine de l'immigration, et que les ambitions pour ce qui est de la portée de l'action de l'Union sont donc justifiées. Il a été noté que, selon une perception généralement partagée, et sans préjudice de la portée potentielle des bases juridiques, les États membres conserveront, dans la pratique, leur compétence pour décider du nombre des admissions de ressortissants de pays tiers et de leur intégration dans le pays hôte. Pour ce dernier aspect, le Conseil européen de Tampere a demandé l'adoption d'une législation de l'Union concernant le statut juridique des ressortissants de pays tiers en situation régulière de séjour de longue durée dans l'UE, qui attribue à ces résidents une série de droits et de devoirs uniformes (par exemple, le droit de résidence, le droit à l'éducation, au travail, à la non-discrimination).

Certains membres du groupe estiment que le traité constitutionnel devrait prévoir une base juridique claire permettant l'adoption de mesures relatives aux droits susvisés. À défaut, l'Union pourrait apporter une valeur ajoutée aux efforts nationaux d'intégration, principalement par le biais de mesures d'encouragement et de soutien, plutôt que par l'harmonisation des législations. De même, vu l'inefficacité patente des politiques menées au plan strictement national, de plus en plus de voix s'élèvent pour demander que l'Union engage une action commune pour lutter contre l'immigration clandestine, y compris en prévoyant des sanctions pénales. Dans le même ordre d'idées, la négociation d'accords de réadmission avec des États tiers s'est révélée plus efficace lorsqu'elle était menée au niveau de l'Union plutôt que par les États membres agissant individuellement.

Compte tenu de ce qui précède, le groupe recommande que l'objectif d'une politique commune dans le domaine de l'immigration soit inscrit dans le traité constitutionnel, et 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. Outre ces points, le groupe ne recommande aucune modification de fond des bases juridiques figurant à l'article 63, paragraphes 3 et 4 du TCE, étant entendu que ces dernières englobent les mesures contre l'immigration clandestine, y compris des sanctions pénales (cf. partie B). La recommandation du groupe concernant la législation de l'Union dans ce domaine est de passer au vote à la majorité qualifiée et à la codécision <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sans préjudice de la procédure relative aux questions ayant trait à la sécurité sociale, qui devrait être examinée dans le cadre des autres politiques sociales.

### 3. Politique en matière de visas

Le groupe note que la base juridique actuelle contenue à l'article 62, paragraphe 2, point b), du TCE couvre potentiellement tous les aspects d'une politique commune en matière de visas, elle scinde toutefois cette politique en quatre volets spécifiques reflétant les différences de procédure, qui étaient importantes pour la période transitoire prévue dans le Traité d'Amsterdam, mais ne se justifient plus dans le cadre d'un nouveau traité constitutionnel. Cette base juridique devrait donc être simplifiée et devenir une disposition unique permettant l'adoption, par un vote à la majorité qualifiée et dans le cadre d'une procédure de codécision, de toutes les mesures nécessaires à une politique commune en matière de visas.

### 4. Élaboration d'un système intégré de gestion des frontières

Le groupe est conscient que, dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures, la gestion efficace des frontières extérieures – y compris la surveillance des côtes – est une question d'intérêt commun et de compétence partagée. Le Conseil européen de Séville a favorablement accueilli l'objectif consistant à mettre progressivement en place un système intégré de gestion des frontières extérieures. Le groupe recommande que l'actuel article 62, paragraphe 2, point a), du TCE, soit reformulé en vue de créer une base juridique générale permettant l'adoption des mesures requises pour mettre en place ce système intégré, ce qui passe par une coopération tant législative qu'opérationnelle. Les dispositions législatives énonçant les règles relatives aux normes et procédures en matière de contrôles aux frontières, héritées de Schengen, doivent être maintenues et étoffées, de même que la coopération opérationnelle renforcée décrite dans la partie B du présent rapport.

### 5. Coopération dans le domaine du droit civil

Le groupe a procédé à un débat concernant le libellé actuel de l'article 65 du TCE, et notamment le fait que ledit article limite l'action envisagée aux "matières civiles ayant une incidence transfrontière", et ce, "dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur". Si certains membres du groupe ont émis des réserves sur ces limitations, la majorité des membres du groupe a estimé, après un examen approfondi, qu'elles pourraient être maintenues, et que la rédaction de la base juridique actuelle est globalement appropriée. Toutefois, il estime que cette base juridique de la coopération judiciaire en matière civile pourrait, dans le cadre de la nouvelle structure d'ensemble que serait un traité constitutionnel unique, être dissociée des questions d'asile, d'immigration et de visas. En outre, le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, pierre angulaire de cette politique commune, devrait être inscrit dans le traité.

Enfin, le groupe relève que, en vertu du traité de Nice, toutes les mesures ayant trait à la coopération judiciaire en matière civile, à l'exception des aspects touchant au droit de la famille, seront régies par la procédure de vote à la majorité qualifiée et la codécision. Certains membres du groupe estiment que cette procédure devrait s'appliquer à tous les aspects du droit de la famille. Après délibération, la majorité des membres propose de rendre cette procédure également applicable aux mesures de coopération judiciaire ayant trait à la responsabilité parentale.

## **II. Coopération policière et judiciaire en matière pénale (domaines relevant du "troisième pilier" actuel)**

### **1. Réforme des instruments juridiques**

Le groupe reconnaît qu'il faut réformer d'urgence les instruments juridiques auxquels permet de recourir actuellement le "troisième pilier" (Article 34 du TUE); en effet, la plupart des conventions adoptées par le Conseil n'ont pas encore été ratifiées, il est très difficile de modifier, même sur des points mineurs, les conventions existantes (telles que la convention sur Europol), et que les décisions-cadres et les décisions ne peuvent pas avoir d'effet direct, ce qui, comme l'ont illustré les témoignages d'experts, entrave considérablement la mise en œuvre concrète de certaines initiatives importantes telles que l'introduction du mandat d'arrêt européen.

Le groupe recommande donc que les décisions-cadres, les décisions et les positions communes soient remplacées par des règlements, des directives et des décisions (comme le prévoit actuellement le Traité CE) ou les instruments destinés à leur succéder, que doit proposer le groupe de travail IX. Les règles normales qui régissent ces instruments devraient s'appliquer dans l'avenir, même si certains États membres devront vraisemblablement, à cette fin, adapter leur système juridique. Cette adaptation devrait notamment prévoir la possibilité d'un effet direct des directives qui confèrent des droits aux particuliers. Le groupe recommande par ailleurs que l'on supprime l'instrument que constituent les conventions. À l'avenir, les règlements et les directives (ou les

instruments qui les remplaceront respectivement) suffiront amplement, et les conventions déjà adoptées par le Conseil au titre de l'article 34 du TUE devraient être transformées en règlements ou des directives (ou tout acte qui leur succédera) <sup>1</sup>. Certains membres ont fait état de leurs réserves sur ces points.

## 2. Une définition plus claire du champ d'application de la législation de l'Union

La nécessité d'une définition plus claire des compétences de l'Union semble se faire sentir avant tout dans les domaines nécessitant un rapprochement des dispositions du droit pénal matériel et du droit de procédure. En même temps, 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. Certains membres ont souligné qu'il y avait un lien entre le fait d'inscrire dans le traité le principe de la reconnaissance mutuelle et la possibilité de faciliter l'adoption, par la codécision et le vote à la majorité qualifiée, de la législation sur le rapprochement du droit pénal matériel et du droit de procédure.

Le renforcement envisagé de l'action communautaire par le biais d'une réforme des instruments législatifs et des procédures de prise de décision exige en même temps que le champ d'application de la future législation de l'Union soit défini plus clairement. De fait, les articles 30 et 31 du TUE - qui constituent la base juridique applicable - sont trop vagues à bien des égards, et trop restreints à d'autres égards.

---

<sup>1</sup> Cela permettrait notamment de résoudre les problèmes juridiques urgents qui rendent si difficile à gérer toute extension du cadre juridique d'Europol. Si le Conseil était en mesure de convertir la Convention Europol en un règlement, il pourrait adapter plus facilement ce texte à l'évolution constante de la situation et y définir les procédures appropriées de prise de décision pour la gestion d'Europol. Il y a lieu de souligner toutefois que le contenu de la Convention Europol, et donc la nature fondamentale d'Europol, ne seraient pas nécessairement affectés par un tel exercice.

En conséquence, les bases juridiques de la coopération dans les domaines de la police et du droit pénal devraient être reformulées afin d'assurer davantage de clarté, d'efficacité et de sécurité juridique.

Une reformulation des bases juridiques devrait opérer une distinction entre les différentes catégories d'intervention de l'Union dans ces domaines, à savoir:

- le rapprochement dans certains domaines du droit pénal matériel (éléments constitutifs des infractions et sanctions),
- rapprochement de certains éléments de la procédure pénale,
- règles d'organisation de la coopération policière et judiciaire entre les autorités des États membres (par exemple, l'entraide judiciaire, le mandat d'arrêt) <sup>1</sup>.

Ces aspects sont approfondis ci-après. En outre, en ce qui concerne les "actions urgentes" dans les domaines relevant de l'actuel "troisième pilier", le groupe estime que, si l'on fusionne les piliers, il serait opportun d'utiliser comme base juridique une disposition telle que l'actuel article 308 du TCE.

a) Rapprochement dans certains domaines du droit pénal matériel (éléments constitutifs des infractions et sanctions)

Les citoyens ont besoin d'être certains que des mesures contre les formes graves de criminalité transfrontière sont prises dans tous les États membres et que ces formes graves de criminalité sont passibles de sanctions suffisamment sévères dans toute l'Union. À cet égard, le Groupe estime qu'un certain degré de rapprochement des dispositions de droit pénal matériel (à savoir la définition des éléments constitutifs d'une infraction donnée et les sanctions prévues à cet égard) est nécessaire, compte tenu notamment du fait que certaines formes de criminalité revêtent une dimension transnationale et que les États membres ne peuvent pas s'y attaquer efficacement en agissant seuls. Ce point a été reconnu tant par le traité d'Amsterdam que par le Conseil Européen de Tampere <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il faut également prévoir une base juridique spécifique pour l'activité des organes de l'Union dans ce domaine (cf. partie B).

<sup>2</sup> Le Traité d'Amsterdam mentionne l'instauration de "règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue" (article 31, point e) du TUE), mais n'exclut pas le rapprochement des législations dans les domaines visés à l'article 29 (prévention de la criminalité, organisée ou autre, et lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite d'être humains et les crimes contre les enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude). Le Conseil Européen de Tampere a conclu, entre autres, que "les efforts visant à trouver un accord sur des définitions, des incriminations et des sanctions communes doivent porter essentiellement, dans un premier temps, sur un nombre limité de secteurs revêtant une importance particulière, tels que la criminalité financière (blanchiment d'argent, corruption, contrefaçon de l'euro), le trafic de drogue, la traite des êtres humains, notamment l'exploitation des femmes, l'exploitation sexuelle des enfants, la criminalité utilisant les technologies avancées et la criminalité au détriment de l'environnement".

Le Groupe de travail estime donc opportun d'inclure dans le nouveau traité une base juridique permettant d'adopter des règles minimales, ou des règles constituant un "socle commun", relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions dans certains secteurs de la criminalité, pour autant que l'un des deux critères ci-après soit rempli:

- aa) lorsque l'infraction en question est à la fois particulièrement grave et revêt une dimension transfrontière;
- bb) lorsque l'infraction est commise à l'encontre d'un intérêt commun européen qui fait lui-même l'objet d'une politique commune de l'Union (par exemple, la contrefaçon de l'euro, la protection des intérêts financiers de l'Union - PIF), le rapprochement des dispositions de droit pénal matériel devrait faire partie de l'arsenal de mesures prévu pour l'application de cette politique chaque fois que des règles non pénales ne sont pas suffisantes.

Selon la nouvelle base juridique, un rapprochement en ce qui concerne les éléments constitutifs des infractions et les sanctions ne serait possible qu'à la condition que l'un de ces deux critères soit rempli.

Il conviendrait d'approfondir la réflexion sur l'inclusion éventuelle d'un troisième critère, à savoir "lorsque le rapprochement est nécessaire pour susciter une confiance mutuelle suffisante en vue de permettre la pleine application de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ou de garantir l'efficacité des outils communs de coopération policière et judiciaire mis en place par l'Union (à savoir des organes communs tels qu'Europol, ou les instruments tels que le mandat d'arrêt européen)."

En outre, la plupart des membres du Groupe estiment que le champ d'application de l'action de l'Union pourrait être circonscrit encore davantage par l'insertion, dans le traité, d'une liste des types d'infractions censées avoir une dimension transnationale (au sens du point aa) ci-dessus). Pour que cette liste soit exhaustive, il faudrait préciser que le Conseil, statuant à l'unanimité après avis conforme (ou, pour quelques membres du groupe, après consultation) du Parlement européen, pourrait la modifier en tant que de besoin. Une telle souplesse permettrait à l'Union de réagir comme il convient à l'évolution constante des formes de criminalité.

Enfin, selon un avis largement partagé, le traité pourrait prévoir que le rapprochement des dispositions du droit pénal matériel ne devrait se faire que par le biais de directives (ou de tout acte appelé à leur succéder).

b) Rapprochement des éléments de la procédure pénale

Les experts ont montré que la nécessité de procéder à un rapprochement de certains éléments de procédure pénale est largement reconnue par les praticiens du droit et qu'il est peut-être plus urgent que celui des dispositions du droit pénal matériel. Le Groupe reconnaît qu'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.

En conséquence, 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.

c) Règles relatives à la coopération policière et judiciaire entre les autorités des États membres

Un autre domaine d'action, distinct du rapprochement dans certains domaines du droit pénal matériel ou procédural des États membres, est l'adoption de règles facilitant la coopération policière et judiciaire entre les autorités des États membres. On peut citer, à titre d'exemple, la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, établie par le Conseil en 2000, ou la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, approuvée en juin 2002, ainsi que l'idée de créer, au niveau européen, une haute école pour les magistrats, qui bénéficierait d'un soutien financier, duquel une formation pour le perfectionnement professionnel des juges.

Le traité actuel contient, dans l'ensemble, des bases juridiques suffisantes pour l'adoption de telles règles. 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.

Cette base juridique permettrait expressément d'adopter des règles en matière de règlement des conflits de compétence entre les États membres. En outre, le groupe estime que cette base juridique ne devrait pas se limiter à des types spécifiques d'infractions pour lesquelles l'Union s'efforce de rapprocher les dispositions de droit pénal *matériel*.

Pour ce qui est de la coopération policière entre les autorités des États membres, le groupe considère que la portée et l'intensité de l'action de l'Union, telles que définies dans l'actuel article 30, paragraphe 1, du TUE, sont, dans l'ensemble, appropriées; une simplification du texte de cette disposition pourrait toutefois être envisagée.

d) Mesures en matière de prévention de la criminalité

Un aspect déterminant de la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est la nécessité d'assurer un *juste équilibre* entre les trois composantes, ce qui implique également un équilibre entre l'action de prévention et l'action pénale. En conséquence, 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, tout en respectant pleinement l'importance particulière que revêt le principe de subsidiarité dans ce domaine, par exemple l'échange des meilleures pratiques, les programmes financiers portant sur des mesures d'incitation ou des activités de recherche et de documentation à l'échelle de l'Union et les indicateurs servant à établir des statistiques communes sur la criminalité. Le Conseil européen de Tampere a indiqué que ces mesures devraient concerner en priorité la délinquance chez les jeunes, la criminalité urbaine et celle liée à la drogue.

### 3. Réforme des procédures législatives

#### a) Cas dans lesquels le vote à la majorité qualifiée pourrait être d'application

Il s'est formé au sein du groupe un consensus sur le fait que la situation actuelle, dans laquelle la règle de l'unanimité régit toute procédure de décision dans le domaine de la coopération en matière pénale, n'est pas tenable si, après l'élargissement, l'Union veut préserver et renforcer sa capacité de protéger les citoyens contre les formes graves de criminalité transfrontière. En conséquence, les membres du groupe ont conscience que des efforts énergiques doivent être déployés pour étendre la prise de décisions à la majorité qualifiée ainsi que la codécision, qui doit devenir la procédure législative normale selon le nouveau traité constitutionnel. À cet égard, les experts invités ont, eux aussi, fait observer que la règle de l'unanimité ralentit dès à présent les négociations et appauvrit considérablement le contenu des actes adoptés. En revanche, le groupe est conscient qu'un certain nombre d'aspects de la coopération policière et du droit pénal sont particulièrement sensibles et que l'on ne pourra progresser que par l'intermédiaire de compromis bien pesés.

Compte tenu de ce qui précède, la plupart des membres du groupe sont disposés à recommander que, en ce qui concerne la législation de l'Union, la procédure de prise de décisions comporte le vote à la majorité qualifiée et la codécision dans les domaines suivants:

- i. les règles minimales, ou "socle commun", concernant les éléments constitutifs des infractions et les sanctions des infractions ayant une dimension transfrontière énumérés dans la liste à insérer dans le traité (ou que le Conseil, statuant à l'unanimité, ajoutera ultérieurement à cette liste, cf. point 2 a) sous aa), *supra*)<sup>1</sup>;
- ii. les règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions et aux sanctions des infractions commises à l'encontre d'une politique commune de l'Union, si la politique en question est régie par le vote à la majorité qualifiée (point 2 a) sous bb) *supra*);
- iii. les règles communes minimales relatives à la protection des droits des personnes dans les procédures pénales, en tant que corollaire du principe de reconnaissance mutuelle (cf. point 2 b) *supra*);
- iv. les règles communes relatives aux éléments *spécifiques* de la procédure pénale, tels que l'admissibilité des preuves dans l'ensemble de l'Union (cf. point 2 b) *supra*);

---

<sup>1</sup> Il est entendu que la "liste des infractions" qui serait prévue dans le traité se bornerait à définir les domaines où il pourrait y avoir un rapprochement des dispositions pénales matérielles (conformément au critère aa) susvisé), mais le rapprochement proprement dit (c'est-à-dire les règles communes relatives aux éléments constitutifs et aux sanctions) devrait ensuite être réalisé par la législation de l'Union, adoptée selon la procédure de codécision et par le vote à la majorité qualifiée.

- v. des règles relatives à la coopération policière et judiciaire entre les autorités des États membres, 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 (cf. point 2 c) supra);
- vi. les mesures de prévention de la criminalité (cf. point 2 d) supra).

Pour ce qui concerne les procédures décisionnelles pour les règles régissant les organes de l'Union, le Groupe juge opportun d'envisager deux situations distinctes:

- la création de nouveaux organes de l'Union chargés d'exercer certaines compétences actuellement assumées au niveau national (par exemple, un éventuel Parquet ou un service commun de garde-côtes, cf. ci-dessous), qui pourrait être décidée à l'unanimité;
- le développement, à l'avenir, des organes existants, c'est-à-dire Europol et Eurojust.

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. Certains membres estiment toutefois que le renforcement d'Eurojust être soumis à la règle de l'unanimité.

c) cas dans lesquels la règle de l'unanimité s'appliquerait

Pour certains aspects de la coopération en matière pénale concernant des fonctions essentielles des États membres et qui sont profondément ancrées dans leurs traditions juridiques, la règle de l'unanimité resterait d'application.

Il s'agirait, par exemple, de la création d'organes de l'Union ayant des compétences opérationnelles, du rapprochement des dispositions du droit pénal matériel (dans des domaines autres que ceux visés ci-avant), des règles concernant les actions menées par des autorités policières nationales, par des équipes communes d'enquête ou par des services répressifs agissant sur le territoire d'un autre État membre.

Le groupe est conscient que, après l'élargissement, le maintien de cette règle risque de mener à une impasse, dans la mesure où un seul État pourrait refuser toute négociation sur une question qui serait contraire à ses intérêts spécifiques, même si l'Union la considère comme urgente dans le cadre de la lutte commune contre la criminalité. Ce point est également lié à celui du mécanisme de sortie ("opting-out") et de la coopération renforcée, que la Convention souhaitera peut-être traiter dans un cadre plus vaste.

d) Droit d'initiative

Actuellement, les États membres partagent le droit d'initiative avec la Commission en ce qui concerne les mesures adoptées en application du titre IV TCE et du titre VI TUE. Après le 1er mai 2004, les États membres ne conserveront ce droit d'initiative que pour ce qui est du TUE. Il a été souligné par certains que les initiatives proposées par l'un ou l'autre État membre tendent à se concentrer principalement sur les priorités politiques propres à cet État, sans toujours tenir compte de la perspective générale des intérêts de l'Union, ce qui amène le Conseil à débattre de sujets auxquels on porte en réalité un intérêt limité.

Le groupe a examiné plusieurs options<sup>1</sup> et la majorité des délégations ont accepté en principe que, dans les domaines de l'actuel "troisième pilier", le droit d'initiative de la Commission soit partagé avec les États membres; cependant, pour garantir que les initiatives émanant de ces derniers répondent à une préoccupation véritablement générale, il faudrait l'accord de, au minimum 1/4 des États membres pour qu'une initiative puisse être acceptable. Certains membres estiment que la convention devrait toutefois examiner attentivement les conséquences qui pourraient découler de la possibilité qui serait offerte aux États membres de lancer une initiative législative dans le cadre de la procédure de codécision avec vote à la majorité qualifiée.

**B. RENFORCER LA COLLABORATION OPÉRATIONNELLE**

Les membres du groupe de travail sont largement d'accord pour reconnaître que la collaboration opérationnelle actuelle n'est pas assez efficace, et transparente et responsable. En ce moment, les compétences opérationnelles sont réparties entre les autorités policières et judiciaires des États membres (premières responsables), Europol, plus récemment Eurojust (qui a pour mission de soutenir et de faciliter la collaboration) et l'OLAF (chargé d'effectuer des enquêtes administratives dans le domaine précis de la protection des intérêts

---

<sup>1</sup> Cf. document de travail 18, p. 14.

financiers de la Communauté). En outre, le contrôle efficace des frontières extérieures de l'Union constitue un nouveau défi majeur pour la collaboration opérationnelle. Les gens s'attendent à des progrès importants dans ce domaine: des améliorations auraient un effet immédiat et visible sur la manière dont l'Europe est perçue par les simples citoyens.

#### I. Renforcement de la collaboration au sein du Conseil

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.

Le groupe a également examiné la question de la présidence d'une telle structure réformée [comité] de niveau technique, mais a conclu que cette question devrait être examinée dans le contexte plus large de la réforme du Conseil; il a également été souligné que la question de la présidence d'un comité ne devait pas nécessairement être réglée dans le traité même.

En tout état de cause, il y a lieu de distinguer cette recommandation d'une proposition qui a également été présentée – mais qui n'a pas bénéficié d'un appui suffisant au sein du groupe – en vue de l'instauration d'un "haut représentant JAI" ayant un rôle politique (par exemple, la présidence du Conseil "JAI").

## II. Gestion des frontières extérieures

Le groupe s'accorde généralement pour constater que des progrès concrets devraient être accomplis dans ce domaine afin de mettre progressivement en place un système de gestion véritablement intégré pour contrôler les frontières extérieures, comme l'a reconnu le Conseil européen de Séville.

La plupart des membres du groupe envisagent la possibilité de créer une unité commune de garde-frontières européens comme un objectif à plus long terme. On pourrait commencer par quelques mesures plus rapprochées (notamment, un renforcement de la collaboration, une coopération plus étroite entre les services des États membres, une instruction et une formation communes, la mise en commun d'équipements, des équipes communes composées d'agents de différents États membres pour rendre le contrôle des frontières extérieures plus efficace). Les progrès dans ce domaine seraient donc réalisés progressivement.

L'ensemble du groupe est également d'accord pour estimer que le principe de solidarité entre les États membres, y compris la solidarité financière, revêt une importance particulière dans le domaine du contrôle des frontières.

Dans cette optique, le groupe recommande que le traité tienne compte expressément de l'objectif convenu lors du Conseil européen de Séville; il contiendrait ainsi une base juridique permettant l'adoption de toutes les mesures nécessaires pour mettre en place progressivement un système commun de gestion des frontières extérieures. Cette disposition pourrait servir de base juridique pour l'adoption de mesures telles que l'encouragement de la coopération, de la formation, de l'échange d'informations et de la solidarité financière. On pourrait envisager de mentionner, dans cette base juridique, la possibilité, prévue à plus long terme, de créer une unité commune de garde-frontières européens qui opèrent conjointement avec les services nationaux de contrôle des frontières.

### III. Développement des organes de l'Union (Europol, Eurojust)

#### a) Europol

Le groupe estime que, au lieu d'essayer "d'actualiser" la description détaillée des tâches d'Europol qui figure à l'article 30 du traité UE - et qui est déjà dépassée à certains égards -, il vaudrait mieux insérer dans le nouveau traité une disposition plus concise et plus générale sur Europol. Cette disposition contiendrait une base juridique donnant au législateur une marge de manœuvre plus étendue pour développer les missions et les compétences d'Europol.

Cette base juridique ne devrait néanmoins pas offrir des possibilités illimitées: elle devrait spécifier l'orientation des développements possibles tout en y mettant des limites essentielles, ce qui n'a pas été contesté au sein du groupe. Ainsi, la disposition pourrait mentionner le rôle central que joue Europol dans le cadre de la coopération policière européenne, définir l'objet général de son action (la criminalité grave touchant deux ou plusieurs États membres), préciser qu'il appartient au législateur de définir les missions et les compétences de l'Office et que celles-ci *peuvent* (dans la mesure définie par la législation) inclure des compétences ayant trait au renseignement, à la coordination et à la réalisation d'enquêtes ainsi qu'à la participation à des actions opérationnelles qui devront être menées conjointement avec les services des États membres ou dans le cadre d'équipes communes. Enfin, la disposition devrait établir clairement que toute action opérationnelle dans laquelle Europol intervient devrait, en tout état de cause, être menée en liaison et en accord avec l'État membre ou les États membres concerné(s) (formule analogue à celle de l'actuel article 32 du traité UE) et que les mesures de contrainte devraient toujours être appliquées par des agents nationaux compétents.

D'aucuns ont fait observer que, si le recours à cette base juridique aboutissait à doter Europol de compétences opérationnelles accrues, il faudrait revoir l'actuel Protocole sur les immunités.

Enfin, le groupe estime aussi qu'Europol devrait, à l'avenir, répondre de ses activités devant l'instance démocratique qu'est le Parlement européen et devant le Conseil, ainsi qu'être soumis à un contrôle juridictionnel exercé par la Cour de justice, conformément aux règles habituelles du traité.

b) Eurojust

Eurojust est compétente pour traiter de tous les types d'infractions qui relèvent de la compétence permanente d'Europol, ainsi que de la criminalité informatique, de la fraude, de la corruption et de toute infraction pénale au détriment des intérêts financiers de la Communauté européenne, du blanchiment des produits du crime et, enfin, de la participation à une organisation criminelle. Elle agit dans le contexte des enquêtes et des poursuites qui concernent au moins deux États membres, mais elle peut aussi agir à la demande d'un seul État membre ou de la Commission. Eurojust est habilitée à demander à un État membre d'ouvrir une enquête, mais cette demande n'a pas d'effet contraignant.

Le groupe a examiné favorablement des solutions visant à élargir les compétences opérationnelles d'Eurojust. D'une manière générale, il recommande de remplacer la description détaillée de la mission d'Eurojust qui figure à l'article 31 du traité UE (Nice), en insérant dans le nouveau traité une disposition plus concise et plus générale, qui contiendrait une base juridique donnant au législateur une marge de manœuvre accrue pour étendre les missions et les compétences d'Eurojust.

Cette disposition pourrait mentionner le rôle central joué par Eurojust en matière de coordination et de coopération judiciaire, définir l'objet général de son action (la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres), préciser que ses missions et ses compétences sont définies par le législateur et qu'elles *peuvent* (dans la mesure définie par la législation) comprendre des tâches et des compétences ayant trait en particulier:

- à l'engagement et à la coordination de poursuites pénales;
- à la facilitation de la coopération judiciaire (y compris la résolution de conflits de compétences);
- et, éventuellement, à une supervision des (futurs) activités d'enquêtes et opérationnelles d'Europol (certains membres du groupe ont exprimé des réserves sur ce point).

Enfin, elle pourrait préciser que les actes officiels de procédure judiciaire dans les États membres émaneraient en tout état de cause des agents nationaux compétents (y compris des membres nationaux d'Eurojust, dans la mesure où cette compétence leur a été conférée).

c) La question du Procureur européen ou du Parquet européen

Le Groupe est d'accord sur l'objectif selon lequel les infractions au détriment des intérêts financiers de l'Union doivent être poursuivies plus efficacement. Le groupe a examiné certaines propositions en faveur de l'institution d'un Procureur européen qui serait chargé de détecter, de poursuivre et de faire juger devant les juridictions nationales les auteurs d'infractions portant préjudice aux intérêts financiers de l'Union. Ils ont proposé que le traité prévoie une base juridique à cette fin. Pour d'autres membres, il n'y a pas d'arguments convaincants en faveur de la création d'un tel organe et il existe des objections solides fondées sur des considérations tant pratiques que de définition des responsabilités. Pour d'autres membres encore, il est nécessaire de disposer d'un véritable Parquet européen dont la sphère de compétences s'étendrait au-delà de la protection des intérêts financiers de l'Union et, à leur avis, l'Eurojust actuelle pourrait devenir ce Parquet.

En ce qui concerne la protection des intérêts financiers de l'Union, le Groupe a également relevé l'importance du rôle joué par l'OLAF.

De très nombreux membres du groupe préconisent d'étudier l'idée de renforcer - à moyen ou à long terme - les compétences d'Eurojust de sorte qu'elle soit habilitée à intenter des actions devant les tribunaux nationaux (pour les infractions au détriment des intérêts financiers de l'Union ou pour d'autres formes graves de criminalité). La base juridique du traité relative à Eurojust devrait alors permettre la création d'un Parquet européen par un acte du Conseil adopté à l'unanimité avec l'avis conforme du Parlement européen.

Il ressort des travaux du Groupe que, sur cette question, les avis des membres sont partagés.

**C. QUESTIONS HORIZONTALES**

I. Une mise en œuvre plus efficace et le maintien de normes élevées

Comme les experts l'ont montré au groupe, un des problèmes les plus importants qui compromettent la politique de l'Union dans le domaine "Liberté, sécurité et justice" est l'insuffisance de la mise en œuvre, en particulier dans le domaine de l'actuel "troisième pilier". Trop souvent, le droit communautaire est resté lettre morte: conventions non ratifiées par tous les États membres (sur des dizaines de conventions conclues, seulement deux d'entre elles ont été ratifiées) et décisions-cadres (ou antérieurement "actions communes") non transposées ou incomplètement transposées dans le

droit national. Ce problème de l'insuffisance de la mise en œuvre affecte aussi les mécanismes de coopération, en ce qui concerne les agences (par exemple, le fait qu'Europol, ne reçoit pas suffisamment d'informations des États membres). On a aussi fait valoir à cet égard que l'absence de mise en œuvre, par un État, de la législation dans ce domaine risque de compromettre sérieusement la sécurité d'autres États membres (en ce qui concerne, par exemple, la lutte contre le terrorisme, les problèmes liés au contrôle des frontières extérieures et l'apparition possible d'une cybercriminalité au niveau de l'Union).

En vue de trouver des moyens permettant d'améliorer, dans ce domaine, la mise en œuvre par les États membres, le groupe formule deux recommandations.

- 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 (par exemple, dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée ou dans le cadre de l'application effective de l'acquis de Schengen). Cette technique s'est révélée être un outil performant pour suivre l'efficacité de la mise en œuvre *concrète* des politiques de l'Union par les autorités administratives et judiciaires des États membres, contribuant ainsi à susciter une confiance réciproque dans les systèmes policiers et judiciaires respectifs, confiance qui est un élément vital dans un espace commun de liberté, de sécurité et de justice. En effet, le système de reconnaissance mutuelle ne peut fonctionner que dans un climat de confiance réciproque totale entre les systèmes policiers et judiciaires des différents États membres. Il ne s'agit pas seulement d'atteindre, mais aussi de préserver des normes élevées. 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".

Le groupe estime que le recours à ces deux mécanismes rendra plus efficace la mise en œuvre des obligations auxquelles les États membres ont souscrit au sein de l'Union. La mise en œuvre concrète au niveau opérationnel, peut faire l'objet d'un suivi efficace grâce à "l'examen par les pairs", mais lorsque des États membres manquent à leurs obligations, il faut recourir au contrôle juridictionnel par l'intermédiaire de la procédure d'infraction.

Dans la mesure (limitée) où il serait nécessaire de mettre en oeuvre *au niveau de l'Union* la législation de celle-ci, le groupe estime que le traité devrait étendre aux domaines relevant de l'actuel "troisième pilier" le régime général sur les mesures d'exécution (c'est-à-dire actuellement, mais sous réserve d'un débat plus vaste que la Convention mènerait sur la réforme, l'article 211 du traité CE: la règle est que les mesures d'exécution sont prises par la Commission selon les procédures de comité). Cela reviendrait à suivre une pratique de plus en plus fréquente du Conseil - bien qu'elle n'ait pas été envisagée par le traité d'Amsterdam - qui consiste à confier à la Commission la tâche d'exécuter des actes relevant du troisième pilier en recourant à une procédure de comité (par exemple, la gestion des programmes financiers encourageant la coopération, la formation et les échanges dans divers domaines de l'exécution des lois).

## II. Participation des parlements nationaux

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 spécificités 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.  
(Certains membres du groupe proposent de mettre au point un mécanisme similaire "d'alerte précoce" pour les cas où certains parlements nationaux estiment qu'une initiative va à l'encontre d'aspects fondamentaux du droit pénal national de leur État. L'activation de ce mécanisme pourrait entraîner des conséquences similaires à celles du mécanisme envisagé pour la subsidiarité, mais elle ne pourrait manifestement pas aboutir à un contrôle juridictionnel);
- 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.

### III. Accords internationaux

Actuellement, si un accord international porte exclusivement sur des matières relevant du troisième pilier, les articles 24/38 du traité UE sont d'application (le mandat de négociation est arrêté par le Conseil et la présidence de l'Union négocie, le cas échéant, avec l'aide de la Commission). Pour le moment, la procédure est la même pour les accords internationaux qui portent sur des matières relevant du deuxième et du troisième piliers. Toutefois, la nature de ces accords est différente, car ceux qui portent sur des matières relevant du troisième pilier ont un lien plus direct avec la législation, en particulier avec le droit pénal.

Le groupe de travail insiste pour que l'Union soit représentée de manière stable lors de la négociation d'accords internationaux. Il estime que, quand un tel accord porte simultanément sur plusieurs domaines, le Conseil doit choisir le négociateur en tenant compte du contenu de cet accord afin d'optimiser la capacité de négociation de l'Union. Le groupe de travail reconnaît que ces questions sont liées à celles du développement institutionnel sous l'angle de la représentation internationale future de l'Union et qu'elles doivent être examinées plus avant par le Groupe de travail "Action extérieure" et par la Convention.

Certains membres ont demandé que les États membres aient le droit de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux dans le domaine de la coopération judiciaire, même si l'Union a déjà adopté des règles internes sur le même sujet. Ils font valoir que l'adoption, par l'Union, de règles internes sur une question déterminée ne devrait pas empêcher les États membres de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux de leur propre chef dans les cas suivants: a) lorsque l'Union n'a pas conclu d'accord avec le pays tiers concerné, et b) lorsque l'Union a bien conclu un accord avec ledit pays tiers, mais que l'État membre concerné souhaite l'étendre à des dispositions supplémentaires. Cette question pourrait être examinée par la convention dans le cadre de l'action extérieure de l'Union, étant entendu, selon la jurisprudence établie de la Cour de justice, que les États membres ne peuvent souscrire des engagements internationaux que si ces derniers n'affectent pas les politiques communes adoptées par l'Union.

#### IV. Mécanismes d'entrée (opting-in) et de sortie (opting-out) et coopération renforcée

Un volet du mandat du groupe concerne les mécanismes *existants* d'entrée et/ou de sortie prévus par le traité d'Amsterdam en faveur de certains États membres dans le domaine du Titre IV du traité CE et de l'acquis de Schengen.

La question qui se pose est de savoir si, et dans quelle mesure, il est justifié que cette situation persiste dans le domaine précité. On peut également se demander si, et selon quelles modalités, le recours à des mécanismes d'entrée ou de sortie sera réglementé *à l'avenir*. Le groupe estime qu'il s'agit là d'une question générale qui est susceptible de se poser aussi dans d'autres domaines d'action et qui doit être examinée plus généralement par la Convention.

#### V. Contrôle juridictionnel

À l'heure actuelle, la compétence de la Cour de justice pour les actes adoptés dans le cadre du titre IV du traité CE et du titre VI du traité UE est limitée. Selon l'article 35, paragraphe 1, du traité UE, la Cour de justice n'est compétente pour statuer à titre préjudiciel que si les États membres acceptent formellement cette compétence (ce qui a conduit à une "géographie variable" complexe); en outre, la Cour n'a aucune compétence pour vérifier la validité des opérations menées par les forces de police ou d'autres services répressifs (paragraphe 5); le droit de former des recours en annulation est limité aux États membres et à la Commission et s'exerce dans les conditions prévues à l'article 35, paragraphe 6, du traité UE.

Le groupe estime que cette limitation de la compétence de la Cour n'est plus acceptable en ce qui concerne les actes adoptés dans des domaines (comme la coopération policière et la coopération judiciaire en matière pénale) qui touchent directement aux droits fondamentaux des personnes.

Son opinion est la même pour ce qui est de la limitation du contrôle juridictionnel prévu à l'article 68 du traité CE. Le paragraphe 1 de cette disposition limite la procédure de décision préjudicielle (prévue par l'article 234 du traité CE) aux demandes formées par les Cours suprêmes ou les juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, mais il est bien connu que les difficultés d'interprétation sont principalement soulevées devant les tribunaux statuant en première instance; par conséquent, une personne doit former des recours jusqu'à un degré de juridiction dont la décision ne sera plus susceptible de recours juridictionnel en vue de demander que la Cour de justice soit saisie d'une question d'interprétation (ou de validité), (aspect qui est particulièrement problématique dans un cas tel qu'une demande d'asile, où la rapidité de la procédure est cruciale). En outre, la compétence de la Cour est exclue en ce qui concerne les mesures liées au maintien de l'ordre public et à la sauvegarde de la sécurité intérieure (contrôle des personnes franchissant les frontières intérieures). Or, comme cela a été indiqué plus haut, ces mesures touchent, de par leur nature même, aux droits des personnes. Pour la majorité du groupe de travail, il est difficile de justifier le maintien d'une exception à la compétence générale de la Cour pour de telles mesures, compte tenu en particulier du fait que d'autres mesures, également liées au maintien de l'ordre public (par exemple, l'expulsion de citoyens de l'UE d'un État membre vers un autre), ont toujours été soumises au contrôle juridictionnel de la Cour de justice.

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. Certains membres du groupe ont toutefois plaidé pour le maintien du principe de non-compétence contenu à l'article 35, paragraphe 5, du TUE. D'autres ont fait valoir que, si la disposition de l'article 33 du TUE (qui préserve l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure) était conservée dans le nouveau traité, cela serait suffisamment clair pour indiquer que les actes pris par les États dans l'exercice de ces responsabilités se situent en dehors du champ d'application du droit de l'Union et échappent par conséquent à la compétence de la Cour.

Dans la mesure où la recommandation du Groupe de travail implique un accroissement de la charge de travail de la Cour de justice, les dispositions sur la réforme de la Cour figurant dans le traité de Nice permettraient à la Cour d'y faire face.

**LISTE DES EXPERTS INVITÉS PAR LE GROUPE DE TRAVAIL****Lutte contre la criminalité organisée (point de vue des services de police nationaux)**

- M. Patrick ZANDERS, directeur de la Police fédérale (Belgique)
- M. John ABBOTT, directeur du National Crime Intelligence Service (Royaume-Uni)

**Lutte contre la criminalité organisée (point de vue des organismes européens)**

- M. Jürgen STORBECK, directeur d'EUROPOL
- M. Michael KENNEDY, président d'EUROJUST
- M. Franz-Hermann BRÜNER, directeur général de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)

**Coopération judiciaire en matière pénale: instruments et procédures**

- M. Henri LABAYLE, professeur à l'Université de Bayonne (France)
- Mme Christine van den WYNGAERT, professeur à l'Université d'Anvers (Belgique)
- M. Gilles de KERCHOVE, directeur de la DGH - Justice et affaires intérieures, Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

**Asile, immigration et contrôle des frontières extérieures**

- a) Contrôle des frontières extérieures
  - Col. Marek ADAMCZYK, Service des garde-frontières (Pologne)
  - M. Eckehart WACHE, Chef du Bureau fédéral de la Police des frontières (Bundesgrenzschutzamt), de Francfort-sur-l'Oder (Allemagne)
- b) Asile et immigration
  - M. Jean-Louis DE BROUWER, Chef d'Unité à la DG Justice et affaires intérieures, Commission européenne

**Coopération judiciaire en matière civile**

- Mme Alegria BORRAS, professeur à l'Université de Barcelone (Espagne)