

Working Group X

Working document 16

## **Groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice »**

Objet : Observations de M. Hubert HAENEL, Membre de la Convention, sur le document de travail 05 du 6 novembre 2002 "Pistes de réflexion pour le Groupe de travail"

## OBSERVATIONS DE M. HUBERT HAENEL

### SUR LE DOCUMENT DE TRAVAIL N° 5 (WGX-WD5) DU GROUPE DE TRAVAIL « LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE » DE LA CONVENTION EUROPEENNE

\*\*\*

De manière générale, ce document de réflexion présente le mérite de poser les bonnes questions. En ce sens, il constitue une **remarquable base de discussion** pour l'élaboration du rapport définitif. En particulier, on peut se féliciter des **deux lignes directrices** (ou « règles d'or ») retenues, à savoir la nécessité de définir un modèle *sui generis*, adapté à la spécificité de ce domaine, et la distinction opérée entre les aspects normatifs et les aspects opérationnels.

Les questions de sécurité et de justice restent, en effet, des questions qui touchent au plus profond d'eux-mêmes nos concitoyens. La manière dont on lutte contre la criminalité pose des questions politiques essentielles. On ne peut pas leur appliquer *in extenso* des méthodes conçues pour le domaine économique. En particulier, si l'on veut agir avec une vraie légitimité, **il est indispensable que les parlements nationaux, d'une manière ou d'une autre, soient associés**, comme le souligne avec justesse le document de travail. C'est, en outre, un domaine où l'on doit bien distinguer **les aspects normatifs et les aspects opérationnels**, y compris sur le plan budgétaire, car ces aspects relèvent de logiques distinctes.

En suivant la structure générale de ce rapport, on peut formuler les observations suivantes sur les questions posées.

#### A – PROCÉDURES LÉGISLATIVES

Pour ce qui concerne les aspects normatifs, il faut aller vers plus d'harmonisation et plus de reconnaissance mutuelle, ce qui implique sans aucun doute possible un processus plus communautaire, tout en tenant compte de la spécificité de ces matières.

- **Les dispositions relatives aux matières de l'actuel « troisième pilier »** devraient donc être regroupées dans un cadre juridique général commun, mais sous des titres ou des articles particuliers, conformément à l'avant-projet de traité constitutionnel.

- De la même manière, **les dispositions relatives à la coopération judiciaire en matière**

**civile et commerciale** devraient faire l'objet d'une base juridique spécifique, distincte de celle concernant les matières relatives à l'asile et à l'immigration, comme le propose le document de travail, mais les limites actuellement prévues à la règle de la majorité qualifiée dans le domaine du droit de la famille ne devraient plus s'appliquer.

- **L'asile et la gestion des flux migratoires** devraient, pour leur part, faire l'objet d'une véritable politique commune, ce qui implique de renforcer les dispositions y afférentes, notamment d'inscrire le principe de solidarité financière dans le futur traité et de recourir à la codécision avec vote à la majorité qualifiée au Conseil. L'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans l'Union devrait, par contre, rester de la compétence des États membres, en raison de la diversité des traditions nationales, ce qui n'empêche pas d'appliquer dans ce domaine la « méthode ouverte de coordination ».

- **En matière de rapprochement des dispositions relatives au droit pénal matériel et de procédure pénale**, il est nécessaire à la fois d'assurer une meilleure délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres qui soit conforme au principe de subsidiarité et de trouver un équilibre entre l'harmonisation et le principe de reconnaissance mutuelle, qui devrait figurer explicitement dans le futur traité constitutionnel. A cet égard, on peut s'interroger sur les mérites respectifs des solutions consistant à recourir à une liste d'infractions, inscrite ou non dans le corps du traité, ou de recourir à certains critères cumulatifs, tels que l'extrême gravité et la dimension transfrontalière. Mais, en tout état de cause, il est nécessaire d'assurer, dans ce domaine en particulier, un respect effectif du principe de subsidiarité. Il convient donc de retenir les solutions générales préconisées par le groupe de travail sur la subsidiarité, mais en prévoyant, pour le domaine pénal, certains aménagements, tels que l'abaissement du seuil à atteindre pour déclencher l'alerte précoce et un mécanisme spécifique d'alerte précoce, déclenché par un certain nombre de parlements nationaux, lorsqu'une initiative irait à l'encontre d'aspects fondamentaux des grandes orientations du droit pénal national.

- S'il paraît nécessaire d'assurer **l'unité des instruments**, et donc de renoncer aux conventions en raison des difficultés soulevées en matière de transposition, il peut sembler judicieux de conserver la possibilité de recourir aux conventions uniquement pour mettre en œuvre une coopération renforcée.

- En matière de rapprochement des législations dans le domaine des droits pénaux et des procédures pénales, **plutôt que de distinguer par matières, ce qui devrait relever de la procédure**

**de codécision avec un vote à la majorité qualifiée au Conseil**, ce qui entraînerait inévitablement des discussions interminables, semblables à celles qui se déroulent actuellement à propos de la base juridique, **il peut paraître préférable de distinguer en fonction de l'origine de l'initiative**, ce qui aurait le mérite d'offrir une solution sans contestation possible. Ainsi, seule une proposition émanant de la Commission européenne, qui répondrait à une demande expresse du Conseil européen ou qui aurait reçu le soutien du Haut représentant (dans le cas où cet organe serait créé) pourrait être adoptée à la majorité qualifiée, tandis que les autres initiatives, y compris celles d'un groupe d'États, devraient continuer à relever de l'unanimité, avec éventuellement un mécanisme d'abstention constructive.

## **B – LA COLLABORATION OPÉRATIONNELLE**

La création d'un véritable espace européen de liberté, de sécurité et de justice ne nécessite pas seulement l'adoption de normes communes ; elle exige aussi et surtout de renforcer la collaboration opérationnelle entre les États membres et de mettre fin à la juxtaposition d'organes qui agissent chacun de son côté sans réelle vision d'ensemble. Et il faut que cette coordination soit assurée par une personne identifiable qui puisse être considérée comme un responsable. On ne peut pas à la fois prôner une action plus efficace de l'Union dans la lutte contre la criminalité organisée et s'en tenir aux seuls aspects normatifs sans rien proposer sur l'opérationnel. Ce n'est pas parce que ce domaine relève du Conseil qu'il convient de ne rien faire, bien au contraire.

- Ainsi, en ce qui concerne **la coopération policière**, il convient de mettre en place une chaîne de commandement unique, d'impulsion et de contrôle, sur le modèle de la structure militaire du deuxième pilier, et il faut « un patron » de cette police européenne, qui ait un rôle de proposition, qui gère les situations d'urgence et qui ait directement autorité sur les différents organes et offices de sécurité comme Europol ou les équipes communes d'enquête. Ce « patron » de la police en Europe, qui devrait être désigné par le Conseil, devrait avoir une légitimité politique incontestable et contribuer à ce que la police et la justice travaillent de concert dans la lutte contre la criminalité organisée.

- Je suis persuadé que seule l'institution d'un « **Haut représentant pour la Justice et les Affaires intérieures** », dont il faudrait trouver une autre dénomination comme « Monsieur ou Madame sécurité intérieure » ou « Ministre européen de la Sécurité », mais qui devrait avoir un caractère politique, permettrait de remédier au manque de cohérence, d'efficacité, de personnalisation et de légitimité démocratique des actions de l'Union en matière de sécurité et de justice. Loin de

représenter une nouvelle source de complexité, cette création répondrait au contraire à un souci de rationalisation. L'institution de ce nouveau responsable serait, en effet, un gage supplémentaire de simplification et de lisibilité aux yeux des citoyens. Ce responsable serait chargé de coordonner les activités opérationnelles menées au sein du Conseil, en particulier l'action des équipes communes d'enquêtes, de présider le Conseil d'administration d'Europol et de veiller à la bonne coopération entre Europol et Eurojust. Afin d'établir un lien entre l'activité opérationnelle et l'activité normative, il me semble également utile que ce responsable ait son mot à dire à propos des actes normatifs. Il devrait présider le Conseil « Justice et Affaires intérieures » et on pourrait imaginer qu'il dispose d'un droit d'initiative ou qu'il soit consulté sur toute proposition législative. Il pourrait jouer, également, en liaison avec la Commission et selon des modalités à définir, un rôle en matière de négociation des accords internationaux, en matière d'évaluation mutuelle et il interviendrait pour mettre un État devant ses responsabilités en cas de défaillance de ce dernier. Il permettrait, enfin, de remédier au manque de légitimité et de responsabilité démocratique dans ce domaine, puisqu'il rendrait compte de son action devant le Parlement européen et les parlements nationaux.

- Pour établir un véritable contrôle démocratique sur l'action policière et judiciaire européenne, il serait également utile d'instituer **une commission mixte, composée pour un tiers de délégués du Parlement européen et pour deux tiers de délégués des parlements nationaux**, chargée de contrôler l'activité d'Europol, telle qu'elle a été proposée par la Commission européenne dans sa communication du 26 février 2002 relative à l'exercice d'un contrôle démocratique sur Europol (COM (2002) 95 final). Comme l'a souligné la Commission européenne dans cette communication : *« le contrôle actuel, qui est morcelé et donc moins efficace, serait progressivement modifié de manière à devenir un contrôle structuré et unifié au niveau de l'Union européenne, fondé sur une coopération renforcée entre les parlements des États membres et le Parlement européen. Une commission mixte, composée de membres des commissions des parlements nationaux et du Parlement européen compétentes en matière policière, pourrait être créée à cette fin. »*. Une telle commission mixte devrait également être créée ou chargée du contrôle en ce qui concerne Eurojust. En outre, il serait peut-être utile de fusionner les différentes autorités communes chargées de la protection des données dans une seule autorité commune

- Dès lors que l'on répondrait à l'impératif d'assurer une coordination et un contrôle politique véritables sur **Europol** et **Eurojust**, les réticences qui existent actuellement à leur voir conférer des **compétences opérationnelles** n'auraient plus lieu d'être. En particulier, Europol pourrait se voir confier un rôle d'appui pour les équipes communes d'enquêtes, voire un rôle de coordination. Le futur traité constitutionnel devrait, toutefois, s'en tenir à la définition des missions

de ces organismes.

- Une poursuite effective des infractions définies au niveau européen rend indispensable la création, éventuellement à partir d'Eurojust, d'un véritable **Parquet européen** de nature collégiale. Composé de membres désignés par les États membres et disposant de compétences équivalentes, ce Parquet européen disposerait du pouvoir de déclencher l'action publique dans les États membres, en statuant de manière collégiale à la majorité des deux tiers. Cette décision serait transmise par l'intermédiaire du représentant de l'Etat concerné à l'appareil national chargé des poursuites, qui serait tenu de donner suite à une telle demande. Le jugement au fond resterait de la compétence des juridictions nationales, mais on pourrait envisager de confier à la Cour de Justice des Communautés européennes un rôle pour le règlement des conflits de compétences, en s'inspirant du mécanisme de règlement de juges.

- La création d'un **système intégré de gestion des frontières extérieures** constitue un enjeu majeur dans le contexte de l'élargissement. Le futur traité constitutionnel devrait contenir des dispositions nécessaires pour faciliter les prescriptions en matière de visas, promouvoir la coopération, l'échange d'informations et la formation commune et prévoir, à moyen terme, la création d'une police européenne des frontières, à partir de contingents nationaux, qui viendrait en appui des services nationaux en cas de crise grave. Par ailleurs, le futur traité pourrait prévoir l'application, dans ce domaine, du principe de solidarité financière entre les États membres.

## C – QUESTIONS HORIZONTALES

- Une **mise en œuvre plus efficace** des actions sur le plan national et européen, nécessite à la fois :

- d'affirmer le rôle de la Commission européenne en tant que gardien du traité ;

- de prévoir un contrôle plein et entier de la Cour de Justice, uniquement pour ce qui concerne les aspects normatifs ;

- de mettre en place un mécanisme d'évaluation mutuelle, pour ce qui concerne les aspects opérationnels.

- Les questions de sécurité et de justice sont un domaine où il est indispensable d'associer étroitement les **parlements nationaux**, qui disposent d'une expertise et d'une légitimité particulières sur ces questions sensibles qui touchent aux droits des individus. Les parlements

nationaux devraient donc exercer un rôle aussi bien dans le domaine normatif, par le biais des mécanismes d'alerte précoce, que sur les aspects opérationnels, notamment en contrôlant Europol et Eurojust et en participant à l'évaluation mutuelle. Mais, il convient également que les parlements nationaux et le Parlement européen puissent discuter régulièrement de ces questions lors d'un grand débat sur les questions de sécurité et de justice au niveau européen qui ferait intervenir les responsables concernés.

- Par ailleurs, on peut regretter qu'à aucun moment, il ne soit fait mention dans le document de travail du mécanisme des **coopérations renforcées** (ni d'ailleurs des clauses d'options), alors qu'il paraît indispensable de conserver la souplesse de ce mécanisme, en particulier telle qu'elle résulte du traité de Nice, pour les questions relatives au troisième pilier.

- Enfin, il conviendra d'être particulièrement vigilant, dans ce domaine comme dans d'autres d'ailleurs, sur **le partage qui sera effectué entre les dispositions qui seront incluses dans la première partie et celles qui relèveront de la deuxième partie du futur traité constitutionnel.**