



HAL
open science

La nature juridique des conventions du troisième pilier. L'obligation d'application des conventions du IIIe pilier en Pologne

Krystyna Kowalik-Bańczyk

► **To cite this version:**

Krystyna Kowalik-Bańczyk. La nature juridique des conventions du troisième pilier. L'obligation d'application des conventions du IIIe pilier en Pologne. Perspectives internationales et européennes, 2006, 2. halshs-03279195

HAL Id: halshs-03279195

<https://shs.hal.science/halshs-03279195>

Submitted on 15 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La nature juridique des conventions du troisième pilier

L'obligation d'application des conventions du IIIe pilier en Pologne

Krystyna Kowalik-Bańczyk

Chercheur, Académie des Sciences de Varsovie (Pologne)

Avec l'adoption du traité sur la Constitution pour l'Europe¹ (ci-après : la Constitution), le troisième pilier² va formellement disparaître de la construction de l'Union européenne, bien que quelques spécificités pour le domaine de l'espace de liberté, sécurité et justice soient prévues³. Le catalogue des actes juridiques utilisé au sein de l'Union européenne sera modifié par une unification de ces actes pour ce qui concerne les anciens piliers. L'article I-33 de la Constitution ne prévoit que les quatre catégories suivantes d'actes européens : les lois, les lois-cadres, les décisions et les règlements. Cette simplification (apparente) nous amène à considérer quelques questions qui apparaissent pour les conventions du troisième pilier du fait de ce changement – prenant en compte la perspective des nouveaux Etats membres, et particulièrement la Pologne. Pour cela, après une analyse introductive de la nature juridique des conventions du troisième pilier, nous allons examiner l'obligation imposée aux nouveaux Etats membres d'adopter ces conventions (I), pour ensuite analyser les conséquences envisageables en cas de non respect de cette obligation (II).

L'instrument juridique des conventions a été instauré par l'ancien article K-3 du Traité sur l'Union européenne, parallèlement à l'introduction du troisième pilier, lui-même, par le traité de Maastricht*. À l'époque, pour qu'une telle convention puisse entrer en vigueur dans les Etats membres, le traité exigeait que tous les Etats membres la ratifient. Depuis le traité d'Amsterdam, cette exigence a été assouplie et, maintenant, il suffit qu'une convention soit adoptée par la moitié des Etats membres, pour qu'elle entre en vigueur parmi les Etats l'ayant ratifiée. A présent, l'article 34.2 du traité sur l'Union européenne prévoit : *'Le Conseil (...) peut, statuant à l'unanimité, à l'initiative de tout Etat membre ou de la Commission :*

d) établir des conventions dont il recommande l'adoption par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Les Etats membres engagent les procédures applicables dans le délai fixé par le Conseil. Sauf dispositions contraires y figurant, ces conventions, une fois qu'elles ont été adoptées par la moitié au moins des Etats membres, entrent en vigueur dans les Etats membres qui les ont adoptées'.

Ainsi, le traité d'Amsterdam a introduit un élément de flexibilité permettant à certains Etats membres d'aller plus vite vers une intégration dans les matières relevant du troisième pilier. De plus, cette solution encourageait les Etats membres 'hésitants' à entrer dans les conventions par lesquelles étaient déjà liés un certain nombre d'Etats. Cependant, le traité d'Amsterdam a aussi ajouté des nouveaux actes à utiliser au sein du troisième pilier, notamment les décisions et les décisions cadres qui paraissaient plus efficaces que les conventions. Mais la voie des conventions était parfois la seule par laquelle les Etats membres pouvaient trouver un compromis acceptable – vu le fait qu'ils pouvaient ne pas ratifier une convention agréée et

¹ JO UE C 310, 16.12.2004, p. 1.

² Coopération judiciaire et policière en matière pénale.

³ Sophie Perez présente toutes les spécificités de l'ancien troisième pilier dans la Constitution dans sa présentation 'L'évolution de III-ème pilier'. Voir aussi : Pieter Jan Kuijper, 'The Evolution of the Third Pillar from Maastricht to the European Constitution : Institutional Aspects', CMLR 41 (2004) p. 609-626.

* L'auteur tient à remercier Maître Monique Wormstall-Girard, Avocat, pour la vérification de la version française de ce texte.

ainsi éviter son application. En outre, le traité ne fixant aucun délai pour la ratification tardive, un Etat hésitant peut choisir d'adhérer aux conventions lui paraissant convenables, et abandonner celles qu'il n'accepte pas. Les conventions du troisième pilier sont ainsi toujours ouvertes pour tous les Etats membres.

Selon les présentes provisions du traité sur l'Union européenne, la Cour de Justice des Communautés européennes n'a qu'une compétence très limitée pour ce qui concerne les conventions du troisième pilier. L'article 35 paragraphe 1 statue que : *La Cour de Justice est compétente (...) pour statuer à titre préjudiciel sur (...) l'interprétation des conventions établies en vertu du présent titre (...)*. Le paragraphe 7 du même article prévoit que : *La Cour est compétente pour statuer sur tout différend entre Etats membres et la Commission concernant l'interprétation ou l'application des conventions établies en vertu de l'article 34 paragraphe 2, point d'*. La Cour ne possède aucun contrôle de validité de ces conventions. Il apparaît qu'elle est compétente pour statuer sur tout différend concernant une telle convention, indépendamment de la déclaration des Etats membres.

Les conventions du troisième pilier n'étaient pas cependant d'une grande efficacité. En effet, il y avait des conventions qui n'ont jamais eu un nombre suffisant des ratifications. La Constitution européenne introduisant une unification des actes juridiques, éliminera donc cet instrument. Cela peut être jugé comme une solution positive, si l'efficacité de cet instrument est ainsi considérée. Néanmoins, les Etats membres perdent une voie d'action qui, probablement, était la moins contraignante pour eux. Ils peuvent toujours avoir recours au mécanisme de la coopération renforcée dans le domaine d'espace de liberté, de sécurité et de justice, qui selon la Constitution est une compétence partagée. Mais il convient de souligner que les conditions d'application de cette coopération sont d'une telle complexité, qu'il est peu probable que ce mécanisme sera, en pratique, mis en oeuvre. En toute hypothèse, cette coopération renforcée requiert l'usage soit de l'instrument de la loi européenne, soit de l'instrument de la loi cadre européenne, soumis au contrôle de légalité de la Cour de Justice. Ainsi, l'instrument le moins radical serait éliminé.

Si la Constitution entre en vigueur, les conventions du troisième pilier ne seront plus en usage. Mais, ce ne serait pas le premier cas de disparition d'un instrument juridique par la suite d'une modification textuelle du traité. En effet, le traité d'Amsterdam a éliminé, lui aussi, un instrument dénommé 'les actions communes' dans le catalogue des actes utilisés au sein du troisième pilier. Bien évidemment, cela n'avait pas porté atteinte à la validité ni même à l'application des actions communes déjà adoptées (comme l'action commune sur le réseau judiciaire européen en matière pénale⁴). De même, les conventions du troisième pilier qui sont entrées en vigueur, seront toujours appliquées, jusqu'à leur changement – l'issue d'un acte portant sur la même matière. Pour la situation où seuls quelques Etats membres seraient liés par une telle convention semble être similaire – une telle convention s'appliquerait pour les Etats membres qui l'ont ratifiées, jusqu'à un changement concernant tous les Etats membres. Même les conventions qui ont seulement été recommandées par le Conseil, sans même une seule ratification, pourraient, une fois ratifiées par un nombre suffisant d'Etats membres postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution, être appliquées.

I. L'obligation d'adoption des conventions pour les nouveaux Etats membres

A la question de savoir si un nouvel Etat membre est lié par l'acquis communautaire, la réponse relève de l'évidence. Sauf les dérogations expresses ou les périodes transitoires

⁴ 98/428/JHA du 29.06.1998, JOCE 1998, L 191, 07.07.1998.

agréées par les Etats membres, un nouvel entrant doit appliquer tout le droit communautaire existant⁵. Le même principe s'applique pour les actes issus des deuxième et troisième piliers.

A. Le cadre de l'obligation imposée aux nouveaux Etats membres

Toutefois, selon l'article 3 paragraphe 4 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne⁶ (si-après : l'Acte) '*En ce qui concerne les conventions ou les instruments dans le domaine de la justice et des affaires intérieures qui sont inséparables de la réalisation des objectifs du traité UE, les nouveaux Etats membres s'engagent :*

- à adhérer à ceux qui, à la date d'adhésion, ont été ouverts à la signature par les Etats membres actuels, ainsi qu'à ceux qui ont été élaborés par le Conseil conformément au titre VI du traité UE et qui sont recommandés aux Etats membres pour adoption'.

Ainsi, il semble alors qu'existe une certaine limitation de l'obligation des nouveaux entrants, car l'Acte ne mentionne que des conventions qui sont inséparables de la réalisation des objectifs du traité UE. Cette notion n'étant pas d'une grande clarté, il apparaît toutefois qu'elle exige une interprétation étroite et restrictive, ce qui est toujours la règle lorsqu'il s'agit d'une dérogation aux traités⁷. De plus, l'Acte évoque, à la fois, des conventions déjà en vigueur et celles seulement ouvertes à l'adoption. Ainsi, nonobstant leur rattachement à la réalisation des objectifs du traité UE – puisque la seule condition est la recommandation du Conseil - les nouveaux Etats membres sont tenus d'adopter toutes les conventions : celles pour lesquelles les adoptions par les anciens Etats membres étaient insuffisantes, ainsi que celles pour lesquelles il n'y a eu aucune adoption. Et dans ce dernier cas, la valeur requise pour satisfaire les objectifs du traité UE paraît assez redoutable.

Toutefois, les conditions indiquées dans l'article 3 paragraphe 4 de l'Acte démontre que les nouveaux Etats membres ne sont pas automatiquement liés par les conventions du troisième pilier car ils se sont octroyés une certaine marge d'appréciation quand à leur obligation d'y adhérer, puisqu'ils possèdent – théoriquement – la faculté d'apprécier si une convention donnée est inséparable de la réalisation des objectifs du traité UE. Par exemple, l'utilité d'adhérer aux conventions concernant l'extradition paraît minime, du fait de l'existence d'un mandat d'arrêt européen qui, introduit par la décision cadre⁸, remplace les précédentes conventions. Cela ne change pas le fait que la majorité des nouveaux Etats membres a adopté les deux conventions sur l'extradition, par souci d'appliquer littéralement l'article 3 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion.

B. L'exigence d'immédiateté d'adaptation des conventions

Mais si, comme ainsi démontré, l'adoption des conventions n'est pas automatique, cela soulève une autre question : existe-t-il toujours une exigence d'immédiateté concernant le mécanisme de ratification de ces conventions ? Et si tel était le cas, il existerait un risque majeur pour qu'un recours en constatation de manquement soit déclenché à l'encontre un nouvel Etat membre. D'ailleurs, la République de Pologne n'a pas adopté toutes les conventions du troisième pilier recommandées par le Conseil⁹.

⁵ 39, 43, 85 et 88/81 *Halyvourgiki v. Commission*, Rec. 1982, p. 593.

⁶ L'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, JO UE, 23.09.2003.

⁷ C-233/97 *KappAhl*, Rec. 1998, p.I-8069 ; C-169/00 *Commission v. Finlande*, Rec. 2002, p.I-2433.

⁸ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, JOCE L 190 du 18.07.2002.

⁹ A présent, la République de Pologne a adopté des conventions suivantes : la Convention sur la procédure simplifiée d'extradition, par la loi du 23 juillet 2004 ; la Convention Europol et les quatre protocoles additionnels

Il est manifeste que cela constitue un manquement lorsqu'il s'agit d'une convention qui est entrée en vigueur (peu importe qu'elle le soit à l'égard de tous les anciens Etats membres ou à l'égard de certain d'entre eux). Mais dans la situation où il s'agit d'une convention n'ayant pas été adoptée par un nombre suffisant d'anciens Etats membres ou par aucun, peut déjà se poser la question de savoir si le but d'une telle ratification est conforme à la nature inséparable de la réalisation des objectifs du traité UE.

Il n'est pas possible de trouver la réponse en examinant l'adhésion précédente (concernant l'Autriche, la Suède et la Finlande). Car en réalité, des conventions du troisième pilier n'existaient pas lors de cette adhésion. La jurisprudence concernant les conventions entre les Etats membres au sein du premier pilier¹⁰ n'apporte pas davantage d'éclaircissement. En effet, étant donné que pour les conventions créées sur la base de l'article 293 TCE, les précédents Actes d'adhésion, ainsi que le dernier, prévoyaient une obligation d'adhérer, à la date d'adhésion, respectivement à l'Union européenne (ou antérieurement) aux Communautés européennes appropriées. Une comparaison avec l'obligation de l'article 307 TCE ne paraît guère plus légitime. Car dans cette disposition, il s'agit d'une obligation pour les nouveaux Etats membres de modifier les conventions conclues avec des Etats tiers en cas de non conformité au droit communautaire et ainsi susceptibles de porter atteinte à son efficacité. Les nouveaux Etats membres sont également tenus d'adhérer aux conventions conclues par la Communauté ou la Communauté et ses Etats membres.

Ainsi, en appliquant une interprétation large, il est possible d'imaginer une situation dans laquelle les nouveaux entrants adopteraient une convention du troisième pilier qui n'aurait pas été ratifiée par les anciens Etats membres. La Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne constitue un exemple illustrant bien le propos. Si tous les nouveaux Etats membres la ratifient plus trois Etats anciens¹¹ cela aboutirait à la situation paradoxale où les nouveaux Etats membres seraient 'plus intégrés' que les Etats anciens, non pas du fait de leur bonne foi ou de leur attachement aux buts de l'intégration européenne, mais davantage parce qu'ils redoutent les conséquences d'un possible manquement.

Cela nous conduit à examiner les conséquences du non-respect de cette obligation pouvant aboutir à une procédure de constatation de manquement.

II. Les conséquences du non-respect de l'obligation

Si la non-ratification des conventions du troisième pilier est susceptible de constituer un manquement pour les nouveaux Etats membres, il convient d'étudier la procédure applicable en pareille occurrence. Deux hypothèses sont envisageables : soit la procédure spéciale de l'article 39 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion serait relative, soit la traditionnelle procédure de recours en manquement, prévue dans l'article 226 TCE.

A. Procédure spécialisée de l'article 39 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion

L'article 39 de l'Acte dispose : *si de graves manquements ou un risque imminent de graves manquements sont constatés dans un nouvel Etat membre en ce qui concerne la transposition,*

par la loi du 12 juillet 2004 ; la Convention sur la lutte contre la corruption des fonctionnaires des Communautés par la loi du 23 juillet 2004. La République de Pologne n'a toujours pas ratifié : la Convention concernant la protection d'intérêts financiers des Communautés ; la Convention relative aux décisions de déchéance du droit de conduite ; la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne ainsi que le Protocole de 2001 concernant l'amélioration de l'entraide judiciaire en matière pénale.

¹⁰ Aussi dénommé droit 'complémentaire', dont l'exemple principal était la Convention de Bruxelles, puis Lugano, maintenant largement remplacée par le règlement 44/2001 – sauf pour le Danemark.

¹¹ En réalité, seul le Luxembourg agit concrètement dans ce sens, au moment de la présente rédaction.

l'état d'avancement de la mise en oeuvre ou l'application des décisions-cadres ou de tout autre engagement, instrument de coopération et décision afférents à la reconnaissance mutuelle en matière pénale adoptés sur la base du titre VI du traité UE (...), la Commission peut, pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur du présent acte et à la demande motivée d'un Etat membre ou de sa propre initiative et après avoir consulté les Etats membres, prendre des mesures appropriées en précisant les conditions et les modalités de leur application.

Ainsi l'article 39 prévoit des prérogatives spécifiques pour la Commission européenne, mais dans un cadre assez limité cependant, qui ne paraissent guère s'appliquer au cas de figure de la non-ratification d'une convention du troisième pilier. Bien que l'article 39 soit applicable aux cas de manquements graves dans un nouvel Etat membre voire même à leur seule potentialité, faut-il encore que ces manquements concernent la transposition, la mise en oeuvre ou l'application des instruments de coopération afférents à la reconnaissance mutuelle en matière pénale. Aussi, peut-on conclure qu'il ne s'agit, en réalité, que de quelques conventions, notamment celles concernent la reconnaissance mutuelle en matière pénale. De plus, la possibilité d'intervention de la Commission européenne est limitée, dès lors que le nouvel Etat membre a déjà ratifié une telle convention du troisième pilier et ne procède pas ensuite à sa transposition, sa mise en oeuvre ou son application. Ainsi, le cas de figure examiné ne semble pas entrer dans le champ d'application de l'article 39 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion.

Aussi, faut-il analyser la question à l'aune de la procédure traditionnelle de manquement.

B. Le traditionnel recours en manquement de l'article 226 TCE

Si un nouvel Etat membre n'adopte pas des conventions recommandées par le Conseil, cela constitue incontestablement une infraction au droit primaire, notamment à une obligation prévue par l'Acte relatif aux conditions d'adhésion. Ainsi, il incombe à la Commission européenne, en vertu de ses compétences, de déclencher la procédure de constatation de manquement visée par l'article 226 TCE.

Toutefois il faut considérer que, si la Cour de Justice accueille favorablement l'action ainsi envisagée, c'est parce qu'elle concerne la matière relevant du troisième pilier de l'Union européenne. Dans ce domaine, la Cour a une compétence particulièrement limitée (comme déjà mentionnée par l'article 35 paragraphe 7 du TUE qui donne à la Cour une compétence pour statuer sur les différends survenus entre les Etats membres et la Commission concernant l'interprétation ou l'application des conventions du troisième pilier). De nouveau, ici, revient l'argument selon lequel le différend concerne un stade précédent l'application ou l'interprétation des telles conventions, puisque celles-ci ne sont pas encore adoptées.

Toutefois, selon la jurisprudence de la Cour de Justice¹², tout traité d'adhésion constitue du droit primaire et peut être ainsi examiné par la Cour. En conséquence, toute infraction en découlant pourrait faire l'objet d'un examen par la Cour. En prenant en compte ceux deux types d'arguments opposés, il nous paraît que la Cour a compétence pour statuer sur l'infraction de l'article 3 paragraphe 4 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion, en cas de non-adoption des conventions du troisième pilier par les nouveaux entrants.

Il reste encore à considérer que l'éventuelle entrée en vigueur de la Constitution pour l'Europe pourrait modifier le cadre de cette obligation posée par l'article 3 paragraphe 4 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion. L'article IV-437 de la Constitution remplace tous les traités précédents, donc, par voie de conséquence la totalité des traités d'adhésion des nouveaux Etats membres de l'Union européenne. Mais le Protocole no 9¹³ indiqué par le

¹² 31 et 35/86 LAISA v. Conseil, Rec. 1988, p. 2285.

¹³ Protocole no 9 relatif aux Traités et Acte d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie,

même article du traité constitutionnel prévoit la rétention d'un nombre substantiel des provisions des plusieurs provisions de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion. Ainsi l'obligation de l'article 3 paragraphe 4 de l'Acte serait toujours valable, même après l'entrée en vigueur de la Constitution¹⁴. Le problème que pose cette obligation serait alors toujours présent même avec une possible ratification par tous les Etats membres.

Conclusion

Les conventions du troisième pilier sont ainsi une espèce d'actes juridiques en voie de disparation. Cette évolution peut être envisagée comme positive si l'on considère l'inefficacité de ces actes et le fait qu'il existe, depuis 1999, de meilleurs instruments à utiliser au sein du troisième pilier. Dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, pratiquement, une seule convention a vu le jour – notamment la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale. Mais l'importance de cette convention démontre que parfois les Etats membres sont capables de créer un texte cohérent seulement sous la forme de convention. Force est de souligner qu'il est alors regrettable d'éliminer totalement ces conventions, surtout parce que leur utilisation assurait une souplesse et une flexibilité certaines dans des domaines où une action plus radicale était inappropriée, notamment pour des raisons politiques.

Néanmoins, il est possible que, même après l'entrée en vigueur de la Constitution pour l'Europe, quelques conventions du troisième pilier seront toujours appliquées. De plus, si les nouveaux Etats membres adoptent les conventions non-adoptées précédemment par la majorité des anciens Etats membres, il existe une sérieuse possibilité de différenciation au sein de l'Union européenne. Sans doute que le sous régime de la Constitution cela ne serait qu'un problème temporel – c'est-à-dire jusqu'à leur remplacement par des nouveaux instruments concernant la même matière – mais le manque de volonté des Etats membres d'adopter les nouveaux actes concernant l'ancien troisième pilier peut faire que ce régime, en principe, provisoire puisse durer suffisamment longtemps, donc trop longtemps.

de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovaquie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne.

¹⁴ Article 3.4 du Protocole no 9.