



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 13 novembre 2015
(OR. en)**

**12895/15
ADD 1**

**PV/CONS 52
JAI 737
COMIX 481**

PROJET DE PROCÈS-VERBAL

Objet: **3415^e session du Conseil de l'Union européenne (JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES)**, tenue à Luxembourg les 8 et 9 octobre 2015

POINTS EN DÉLIBÉRATION PUBLIQUE¹

Page

DÉLIBÉRATIONS LÉGISLATIVES

POINTS "A" (doc. 12632/15 PTS A 71)

1. Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques pour la Grèce [Première lecture] (AL) 3
2. Gestion de la crise des réfugiés: mesures budgétaires immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration 3

POINTS "B" (doc. 12631/15 OJ/CONS 52 JAI 714 COMIX 462)

AFFAIRES INTÉRIEURES

3. Politique des visas 3
4. Suivi des propositions législatives du 9 septembre 2015 4
5. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière [Première lecture] 4
6. Divers 5

JUSTICE

15. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données [Première lecture] 5
16. Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen..... 7
17. Divers 10

*

* *

¹ Délibérations sur les actes législatifs de l'Union (article 16, paragraphe 8, du TUE), autres délibérations ouvertes au public et débats publics (article 8 du règlement intérieur du Conseil).

DÉLIBÉRATIONS LÉGISLATIVES

(Délibération publique conformément à l'article 16, paragraphe 8, du traité sur l'Union européenne)

POINTS "A"

1. Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques pour la Grèce [Première lecture] (AL)

PE-CONS 50/15 FSTR 51 FC 50 REGIO 65 SOC 473 EMPL 312 BUDGET 26
AGRISTR 59 PECHE 268 CADREFIN 46 CODEC 1083
+ COR 1
+ COR 2 (fr)

Le Conseil a approuvé la position du Parlement européen en première lecture et l'acte proposé a été adopté, conformément à l'article 294, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. (Base juridique: article 177 du TFUE).

2. Gestion de la crise des réfugiés: mesures budgétaires immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration

= Projet de budget rectificatif n° 7 au budget général pour 2015
12506/1/15 REV 1 FIN 651 PE-L 56
approuvé par le Coreper (2^e partie) du 7 octobre 2015

Le Conseil a adopté sa position sur le projet de budget rectificatif n° 7 au budget général pour 2015 à l'unanimité, conformément à l'article 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

POINTS "B"

AFFAIRES INTÉRIEURES

3. Politique des visas

- a) **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au code des visas de l'Union (refonte) [Première lecture]**
- b) **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un visa d'itinérance et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen ainsi que les règlements (CE) n° 562/2006 et (CE) n° 767/2008 [Première lecture]**

= Débat d'orientation/Rapport sur l'état des travaux
12382/15 VISA 314 CODEC 1248 COMIX 435

Le Conseil a confirmé les conclusions tirées par la présidence lors de la réunion du comité mixte au niveau ministériel (voir le doc. 12956/15).

4. Suivi des propositions législatives du 9 septembre 2015¹

- a) **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de crise concernant la relocalisation et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride [Première lecture]**
11843/15 ASIM 79 CODEC 1167
+ ADD 1
- b) **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'UE des pays sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE [Première lecture]**
11845/15 ASIM 81 COWEB 86 CODEC 1171
+ ADD 1
- = Rapport sur l'état des travaux
12557/15 ASIM 101 COWEB 94 CODEC 1280
+ COR 1

Le Conseil a pris note des informations communiquées par la présidence sur l'état d'avancement de l'examen des propositions de la Commission susmentionnées. Le Conseil a invité ses instances préparatoires à poursuivre l'examen des deux propositions législatives afin de permettre à la présidence d'entamer des négociations avec le Parlement européen dès que possible en vue de parvenir à un accord.

5. **directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière [Première lecture]**
= Rapport sur l'état des travaux

Le Conseil a été informé des intentions de la présidence concernant les trilogues en cours avec le Parlement européen dans le cadre de ce dossier.

¹ À titre exceptionnel, en présence des États associés.

6. Divers

= Informations communiquées par la présidence au sujet des propositions législatives en cours d'examen

La présidence a communiqué au Conseil des informations sur l'état d'avancement des négociations sur plusieurs propositions législatives.

JUSTICE

15. **Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données [Première lecture]**

= Orientation générale (*)

12555/15 DATAPROTECT 154 JAI 707 DAPIX 163 FREMP 202 COMIX 456
CODEC 1279

Le Conseil a adopté une orientation générale sur le projet de directive relative à la protection des données. L'Autriche n'a pas été en mesure de soutenir cette orientation générale.

La Slovaquie et la République tchèque, ainsi que l'Autriche, ont fait les déclarations figurant ci-dessous.

Déclaration de la République tchèque et de la Slovaquie

"La République tchèque et la République de Slovaquie se félicitent de l'orientation générale et poursuivront les négociations dans un esprit constructif.

La République tchèque et la République de Slovaquie sont néanmoins d'avis que réglementer, dans la proposition de directive, le traitement national des données à caractère personnel, sans élément transfrontalier, par les autorités compétentes en matière répressive et dans le domaine de la justice pénale n'est pas pleinement conforme au principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et dans le protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Plus précisément, nous estimons que les États membres sont les mieux placés pour réglementer le traitement, au niveau national, des données à caractère personnel en matière répressive et dans le domaine de la justice pénale en tenant compte des spécificités nationales et des règles nationales établies en matière répressive et de procédure pénale qui sous-tendent le traitement des données à caractère personnel."

(*) Lorsqu'il adopte une orientation générale après que le Parlement a adopté sa position en première lecture, le Conseil n'agit pas au sens de l'article 294, paragraphes 4 et 5, du TFUE.

Déclaration de l'Autriche

sur l'adoption d'une orientation générale sur la proposition de directive (version du Conseil figurant dans le document 12555/15).

"Depuis le tout début des travaux relatifs à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, présentée le 25 janvier 2012 par la Commission, l'Autriche n'a cessé de jouer un rôle actif et constructif afin d'atteindre l'objectif consistant à dégager rapidement un accord équilibré sur ce texte.

L'Autriche rend hommage à l'intense travail mené par toutes les présidences successives afin d'y parvenir. Nous apprécions en particulier le fait que la directive fixera un niveau de protection des données cohérent dans le domaine répressif, conformément au règlement général sur la protection des données, tout en tenant également compte des exigences spécifique de ce domaine. Bien que nous regrettions que, sur certains points, la proposition de directive abaisse le niveau actuel de protection des données prévu par la décision-cadre 2008/977/JAI, la directive laisse suffisamment de marge de souplesse au législateur national pour définir un niveau de protection des données plus élevé ou plus précis.

À titre d'exemple, les modifications apportées récemment à l'article 7 *bis*, paragraphe 1, abordent un point qui préoccupe beaucoup l'Autriche. Il semblerait qu'en vertu de cette disposition tout transfert de données à caractère personnel doit être autorisé par la loi, même s'il relève du champ d'application du règlement. Cependant, pour des raisons de logique, nous estimons que de tels transferts devraient relever du champ d'application de la directive, de manière à ce que les États membres puissent définir les conditions de ces transferts, en particulier lorsque des données sont transférées à des fins qui ne relèvent pas de la directive.

À notre avis, des questions très importantes, qui ne peuvent être résolues au niveau national, sont cependant toujours en suspens. Les problèmes évoqués ci-après doivent encore être réglés lors du trilogue avec le Parlement européen et la Commission européenne:

1. En ce qui concerne le champ d'application de la directive, comme nous l'avons déjà fait observer dans notre déclaration concernant la proposition de règlement général sur la protection des données¹, nous ne sommes pas en mesure d'accepter que des activités de traitement de données à des fins purement administratives, telles que les contrôles de vitesse, la sécurité sanitaire des aliments, l'examen des motifs individuels justifiant une demande d'asile ou la déclaration d'événements et de réunions, soient visées par la directive. L'Autriche estime qu'il doit être indiqué clairement que ce type d'activités de traitement sont visées par le règlement, quels que soient l'autorité, le service ou l'organisme qui procèdent à ce traitement. Or, le texte actuel manque de clarté à cet égard.
2. La documentation et la journalisation doivent être obligatoires dans la mesure où la légalité de chaque activité de traitement doit pouvoir être vérifiée par l'autorité de contrôle (en particulier, la finalité). Cependant, à cet égard, la directive prévoit des restrictions à ces obligations, ayant pour effet que le niveau de protection des données est, dans une certaine mesure, inférieur au niveau de protection garanti par la décision-cadre 2008/977/JAI. Ainsi, dans la directive, la journalisation est limitée aux activités de traitement automatisées, alors que, dans la décision-cadre, elle couvre également les activités de traitement transnationales non automatisées.

¹ Déclaration de l'Autriche lors du 3396^e session du CONSEIL des 15 et 16 juin 2015.

3. L'Autriche ne saurait accepter l'article 36*bis bis*, notamment dans son libellé actuel, qui permet le transfert de données à caractère personnel à des destinataires privés établis dans des pays tiers (indépendamment du niveau de protection des données). Nous sommes extrêmement préoccupés par le fait que cette disposition puisse entraîner le contournement des voies officielles prévues par les accords internationaux. En outre, il convient de limiter au strict minimum de tels transferts, qui ne peuvent avoir lieu que dans des conditions rigoureuses, notamment le caractère d'urgence du cas concerné, que le texte doit prévoir. Par ailleurs, il y a lieu de clarifier davantage le rapport entre l'article 36*bis bis* et d'autres dispositions du chapitre V, en particulier les principes énoncés à l'article 33.
4. L'article 52 prévoit un droit à un recours juridictionnel en cas de violation des dispositions adoptées conformément à la directive, sans préjudice de tout recours administratif ou extrajudiciaire qui est ouvert, notamment le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle. Comme l'Autriche l'a déjà fait observer au sujet de l'article 75 du règlement, la possibilité que des procédures parallèles puissent être engagées sur le même sujet est incompatible avec le système juridique autrichien."

16. Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen

= Orientation générale partielle

12621/15 EPPO 37 EUROJUST 168 CATS 98 FIN 660 COPEN 256 GAF 39

À la suite des progrès considérables réalisés en juillet et en septembre, le Conseil a très largement soutenu les articles 24 à 33 ainsi que l'article 35 du règlement sur le Parquet européen, figurant dans le document de la présidence, relatifs aux enquêtes, aux poursuites et aux garanties procédurales. Cependant, il a été précisé que ces articles seraient réexaminés, dans un souci de cohérence, une fois que l'ensemble du texte aura été étudié. Sur cette base, les experts ont été invités à poursuivre l'examen des articles 17 à 23 portant sur les compétences du Parquet européen et sur les règles régissant les enquêtes. L'Autriche a fait la déclaration qui figure ci-dessous.

Déclaration de l'Autriche

"Préambule

En premier lieu, la délégation autrichienne tient à indiquer clairement qu'elle soutient pleinement l'idée de la création du Parquet européen.

Cependant, la délégation autrichienne considère qu'il est de la plus haute importance, d'une part, que le Parquet européen soit en mesure de mener ses enquêtes avec efficacité et, d'autre part, que les enquêtes respectent la Charte des droits fondamentaux ainsi que les exigences constitutionnelles nationales. Cette dernière condition est d'autant plus nécessaire que, dans une large mesure, le règlement ne définit aucune règle de procédure applicable aux enquêtes du Parquet européen, mais s'appuie sur les codes de procédure pénale des États membres.

En ce qui concerne les mesures d'enquêtes transfrontières, nous comprenons que la majorité d'États membres ont pour but de disposer d'un système ne prévoyant qu'une seule autorisation judiciaire. Toutefois, nous craignons que le système proposé n'offre pas au Parquet européen une procédure efficace à cet égard. Il nous semble que ce système combine deux étapes, sans établir les conditions préalables nécessaires, à savoir des règles de procédure communes pour les enquêtes du Parquet européen qui soient directement applicables dans tous les États membres participants.

Article 26

Selon la proposition, et jusque là nous sommes d'accord, il appartient au procureur européen délégué chargé de l'affaire d'apprécier les conditions relatives à l'adoption et à la justification de mesures dans une affaire transfrontière conformément à la législation de son État membre (paragraphe 2).

Toutefois, l'autorisation judiciaire doit être obtenue dans l'État membre du procureur européen délégué assistant si la loi applicable dudit État membre prévoit une telle autorisation. Ce n'est que lorsque la loi dudit État membre ne requiert pas une telle autorisation, alors que la loi de l'État membre du procureur européen délégué chargé de l'affaire l'impose, que l'autorisation doit être obtenue par le procureur européen délégué chargé de l'affaire (paragraphe 4).

Nous considérons que le règlement ne prévoit pas de disposition quant à la manière dont la juridiction de l'État membre prêtant assistance effectuera son contrôle juridictionnel. Il semblerait que cet aspect relève de la législation nationale. Si cette autorisation judiciaire n'a pas vocation à être une simple formalité d'entérinement, mais une procédure permettant à la juridiction d'apprécier les conditions dans lesquelles la mesure est ordonnée (indépendamment de l'avis du ministère public), il est inévitable que le dossier doive être communiqué à la juridiction de l'État membre du procureur européen délégué assistant afin qu'elle puisse apprécier par elle-même les circonstances de l'affaire (le degré de soupçon, le caractère nécessaire, la proportionnalité de la mesure, etc.).

Dans la plupart des affaires, cela impliquera, bien entendu, que le dossier soit traduit dans la langue de l'État membre du procureur européen délégué assistant. Étant donné que le magistrat de l'État membre prêtant assistance n'est pas familiarisé avec l'affaire en question, il lui faudra un certain temps pour étudier le dossier. Ces deux étapes (traduction et étude du dossier) prendront du temps en fonction de l'importance du dossier, sans parler du coût de la traduction de celui-ci, qui devra être pris en charge soit par l'État membre, soit par l'Union européenne.

Si, en revanche, la juridiction de l'État membre prêtant assistance se limitait à entériner la mesure ordonnée par le Parquet européen, il en résulterait un amoindrissement de la protection juridique. À titre explicatif, nous souhaiterions exposer l'exemple ci-après: actuellement, dans le cadre de l'entraide judiciaire, si, pour son enquête, un procureur autrichien souhaite qu'il soit procédé à une écoute téléphonique dans un autre État membre, le parquet autrichien est tenu de demander une autorisation judiciaire pour cette mesure auprès de la juridiction autrichienne compétente, qui procède à un examen complet du dossier (notamment en ce qui concerne le degré de soupçon et le caractère nécessaire et proportionnel, ainsi que d'autres exigences légales). Dans l'État membre d'exécution, l'autorité judiciaire compétente n'effectuerait qu'un contrôle formel. Si, dans le cadre d'une enquête menée par le Parquet européen, la juridiction de l'État membre prêtant assistance n'effectuait qu'une procédure d'entérinement, le niveau de protection juridique assurée par une juridiction indépendante s'en trouverait amoindri par rapport à la situation actuelle. Par ailleurs, cette situation serait contraire aux exigences de la Constitution autrichienne.

Outre le fait que la procédure menée par le Parquet européen entraînera des pertes de temps, ce qui va à l'encontre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'État membre dans lequel l'autorisation judiciaire doit être obtenue sera déterminé d'une manière arbitraire en fonction des codes de procédure des États membres concernés qui sont applicables et selon que l'un d'entre eux ou tous les deux requièrent la délivrance d'une autorisation judiciaire. Le résultat n'est prévisible ni par la personne poursuivie, ni par les autres personnes concernées.

Enfin, nous souhaitons rappeler la proposition que nous avons émise au cours des négociations au sein du groupe de travail (DS 1237/15), qui avait été conçue sur la base de la décision d'enquête européenne, mais qui aurait doté le Parquet européen d'une procédure beaucoup plus simple en matière d'enquêtes transfrontières. À notre avis, la solution proposée aurait tenu compte de toutes les préoccupations que suscite le régime actuel.

Article 31

L'analyse de l'article 31 doit s'effectuer en conservant à l'esprit les dispositions énoncées aux articles 26 et 27. Comme indiqué ci-dessus, l'autorisation judiciaire doit en principe être obtenue dans l'État membre prêtant assistance conformément à l'article 26. En outre, l'article 27 prévoit que les mesures déléguées sont mises en œuvre conformément au règlement et à la législation de l'État membre prêtant assistance; les formalités et procédures expressément indiquées par le procureur européen délégué chargé de l'affaire sont respectées à moins qu'elles ne soient contraires aux principes fondamentaux du droit de l'État membre prêtant assistance.

Il en résulte une nouvelle fois que la législation de l'État membre prêtant assistance primera, alors que les éléments de preuve seront très probablement utilisés dans le cadre de la procédure principale dans l'État membre du procureur européen délégué chargé de l'affaire.

L'article 31 dispose que la juridiction de fond s'assure que les éléments de preuve présentés dans le cadre de la procédure principale ne seraient pas incompatibles avec les obligations qui incombent aux États membres, conformément à l'article 6 du TUE, de respecter l'équité de la procédure, les droits de la défense ou d'autres droits inscrits dans la charte. Par conséquent, la législation nationale, notamment les conditions relatives à l'admissibilité des preuves, ne sera applicable que si lesdites exigences sont satisfaites.

Compte tenu des dispositions des articles 26 et 27, ce résultat n'est pas le meilleur auquel on puisse aboutir, car le règlement renvoie principalement aux règles de procédure nationales des États membres pour les enquêtes menées par le Parquet européen. Cela donne lieu à un mélange imprévisible de dispositions relevant de traditions juridiques différentes, ce qui n'est actuellement pas le cas en matière d'entraide judiciaire ou de reconnaissance mutuelle. La délégation autrichienne est fermement convaincue que chacun des codes de procédure pénale nationaux constitue un système clos et cohérent, qui lie la phase d'enquête et la phase de jugement, ces règles ne devant pas être mélangées selon les modalités qui ont été décrites ci-dessus.

La délégation autrichienne est d'avis que cela pourrait entraîner des procédures particulièrement longues devant la juridiction de fond. Étant donné que celle-ci devra appliquer l'article 31 du règlement en lieu et place de sa législation nationale, il se pourrait que chaque élément de preuve présenté par le Parquet européen donne lieu au dépôt d'une demande de décision préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Article 35, paragraphe 3

Cette disposition concerne les droits des personnes poursuivies et des autres personnes concernées dans le cadre des procédures du Parquet européen. Elle précise que ces personnes jouissent des droits que le droit interne applicable leur accorde. La délégation autrichienne s'interroge sur la législation qui s'appliquera dans les affaires de mesures d'enquêtes transfrontières. S'agira-t-il de la législation du procureur européen délégué chargé de l'affaire, selon laquelle la justification et l'adoption de la mesure devront être appréciées, de la législation de l'État membre prêtant assistance dans lequel l'autorisation judiciaire pourrait être obtenue, conformément à laquelle la mesure sera exécutée, ou bien des deux?

Il n'est bien entendu pas possible que la Cour de justice ait à statuer dans chaque affaire sur chaque mesure concernée. Cependant, ce faisant, le législateur européen court le risque de rendre les procédures du Parquet européen lourdes et inefficaces, au détriment des personnes poursuivies, qui seront confrontées à des procédures excessivement longues, ainsi que de l'Union européenne et de la société, car les organisations criminelles et leurs membres ne seront pas poursuivis ni déférés devant la justice en temps voulu.

Synthèse

De manière générale, la délégation autrichienne tient à exprimer l'avis que le législateur européen court le risque de créer un Parquet européen qui n'apportera aucune valeur ajoutée et qui ne sera dès lors pas en mesure de contribuer à l'objectif poursuivi par l'Union européenne, à savoir constituer un espace de liberté, de sécurité et de justice. Le mélange des règles de procédure pourrait donner lieu, pour les personnes poursuivies et les autres personnes concernées, à une application imprévisible de la loi. Étant donné que d'importantes questions ne sont pas résolues par le règlement (droits des personnes poursuivies en cas de mesures transfrontières - article 35, paragraphe 3) ou sont inutilement régies par le règlement au lieu que celui-ci renvoie à la législation nationale (article 31), la Cour de justice sera submergée de demandes de décisions préjudicielles, ce qui allongera dans une très large mesure la durée des procédures menées par le Parquet européen. Cette considération s'applique également à l'égard de l'autorisation judiciaire de mesures qui doivent être exécutées dans un autre État membre (article 26), car le dossier devra être traduit dans la plupart des cas à l'intention du juge de l'État membre prêtant assistance."

17. Divers

a) **Informations communiquées par la Présidence au sujet des propositions législatives en cours d'examen**

La présidence a communiqué au Conseil des informations sur l'état d'avancement des différents dossiers législatifs en cours d'examen.

b) **Directive 2012/29/UE du Parlement et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité : transposition**

= Information de la Commission

La Commission a rappelé que cette directive devait être transposée pour le 16 novembre 2015 et a brièvement exposé les actions qu'elle avait l'intention d'entreprendre pour soutenir sa mise en œuvre.